

Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, М. А. Молокова

ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ  
И МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ



Москва 2011

УДК [323/324+316.3](470)  
ББК 66.3(2Рос)+60.56  
Н63

Рецензенты:

доктор философских наук, профессор *Буданова Мария Александровна*,  
доктор политических наук, профессор *Баранов Николай Алексеевич*

**Никовская, Л. И.**

Н63 Гражданские инициативы и модернизация России : [сборник статей] / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, М. А. Молокова. — Москва : Ключ-С, 2011. — 336 с.

ISBN 978-5-93136-156-7

В монографии рассматриваются проблемы и противоречия, связанные с влиянием гражданского общества на модернизацию российского общества, выявляются пути и методы усиления его воздействия на решение конкретных задач модернизации. В центре внимания авторов находятся вопросы укрепления институтов общественного контроля и общественной экспертизы, развития механизмов и практик социального партнерства и межсекторного взаимодействия власти, бизнеса и некоммерческого общества, повышения уровня правовой и гражданской культуры населения, развития институтов публичной политики. Уникальность работы состоит в том, что концептуальные размышления дополняются результатами трех масштабных социологических исследований особенностей состояния гражданского общества в регионах России, вводится новый механизм межсекторного партнерства — социально ориентированные НКО, предлагается проект модельного регионального закона о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций.

**УДК [323/324+316.3](470)  
ББК 66.3(2Рос)+60.56**

ISBN 978-5-93136-156-7

© Никовская Л. И., Якимец В. Н.,  
Молокова М. А., 2011  
© Оформление. ИД «Ключ-С», 2011

## ВВЕДЕНИЕ

Россия в своей истории пережила не одну модернизацию, когда происходила смена социально-экономического и политического устройства, изменялся ценностный мир, формировались новые ориентиры, образцы и нормы поведения, уходили в историю целые социальные слои, уступая место новым общностям. Войдя в XXI век, Россия вновь переживает сложный и противоречивый процесс обновления. Современную модернизацию российского общества можно представить, следуя за А. Тойнби, как ответ на новые вызовы истории, которые с настойчивостью стали проявляться к концу XX столетия во всем мире. Данные вызовы непосредственно затронули сферу эффективности общественных отношений, обозначили «пределы роста» существующих форм общества, отразили накопившиеся противоречия между культурой и существующими общественно-политическими структурами, между частными и коллективными интересами, стремлением к свободе и ее ограничениями, стремлениями к универсализации и актуализации индивидуальных различий.

Осмысливая и интерпретируя обостряющиеся проблемы современности, отыскивая и предлагая ответы на новую волну вызовов, мир стал интенсивно меняться. Сегодня мы наблюдаем, как волна новых «вызовов и ответов» постепенно накрывает все общества. В этом процессе «сминаются» (но не уничтожаются) существовавшие ранее и казавшиеся очень прочными структуры, благодаря чему в значительной мере освобождается стихийная энергия общества. Эта энергия, аккумулированная во множественных интересах, потребностях, способностях действовать, свойственных отдельным индивидам, стала структурировать новые формы своего воплощения, пытаясь разрешить проблемы прошлого и настоящего современной истории, пропущенные и понятые сквозь призму индивидуального и коллективного опыта.

Изменения, накопившиеся за двадцать пять лет трансформационного процесса в российском обществе, проявили ряд доминантных, хотя и внутренне неустойчивых, тенденций. Произошло быстрое раскрытие ряда новых социальных и политических позиций в пространстве общества, способных стать основой, используя терминологию Ф. фон Хайека<sup>1</sup>, «множественного расширенного порядка». Данные социально-политические позиции, находясь в состоянии формирования, все еще являются неконсистентными, неустойчивыми, подвижными. Вместе с тем, они становятся базой проявления различных, в том числе и новых, социально-политических практик как адаптивных и инновационных реакций на изменяющиеся социально-политические возможности. Такие практики, будучи ограниченными структурными и культурными ресурсами индивидов и групп, не только воспроизводят, но и активно изменяют структурные и культурные основания общества, становятся фактором накопления его новых социальных сил.

В этом процессе обнаружилась противоречивая тенденция российского общества в его структурных изменениях, институциональных сдвигах. Трансформационный процесс способствовал преодолению обществом пределов ранее суще-

---

<sup>1</sup> Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. Пер. с англ. М., 1992.

ствовавших общественных форм, поиску новых форм общественных отношений как ответов на вызовы современности. Но, с другой стороны, он поставил вопрос о существовании *сильных социально-политических акторов, способных существенно влиять на процессы изменений в обществе*. Осуществление инновационной модернизации силами только государства и в интересах только элитных групп, что было присуще большинству догоняющих модернизаций, в позднеиндустриальном обществе, а тем более «обществе знаний» не только не продуктивно, но и невозможно. Модернизация современной России требует не урезанной, а полноценной реформы политической системы на основе открытости и соревновательности. Если мы ставим задачу мощного повышения конкурентоспособности России на мировых рынках, то не следует забывать, что конкурентоспособность без конкуренции, в том числе и политической, не бывает.

Заявленный руководством страны курс на модернизацию общества требует привлечения значительных ресурсов, в том числе и активизации потенциала граждан, структур гражданского общества. Как отметил Президент России Д. Медведев, слабость демократических институтов и структур гражданского общества на современном этапе развития страны является одним из препятствий ее модернизации. Как показывает мировая практика реализации модернизационных проектов, одним из условий их успешности является наличие социальных сил, способных стать инициаторами и проводниками перемен. Без подключения потенциала общества, без развития творческой конкуренции идей и подходов, без реальной многопартийности любые самые позитивные импульсы «сверху» неизбежно будут наткнуться на объективные социально-экономические и политические ограничители. Именно поэтому необходимо проведение полноценной модернизации политической системы в направлении расширения принципов конкурентности, демократии и повышения качества народного представительства в органах власти и управления.

Таким образом, России необходима системная модернизация, включающая обновление политической системы, перевод ее на инновационные рельсы развития, формирование и распространение политической культуры, современных и эффективных институтов, методов и практик, способных обеспечивать своевременное и адекватное реагирование системы на динамично меняющиеся параметры современной жизни. Конечная цель политической модернизации — сформировать новый тип взаимодействия общества и власти, добиться того, чтобы население могло реально влиять на управленческие решения на всех уровнях власти. Основное в этом процессе — снять жесткие барьеры между государством и обществом, обеспечить тесное взаимодействие власти и населения. Для этого и необходима модернизация соответствующих социальных и политических механизмов и институтов.

Для России сегодня политическая модернизация означает формирование и распространение соответствующих современному этапу общественного развития политических институтов и практик. Под этими политическими институтами и практиками следует понимать не просто слепок с политических институтов стран развитой демократии, а те политические институты и практики, которые в наибольшей степени способны обеспечивать адекватное реагирование и приспособление политической системы к изменяющимся условиям, к вызовам современности.

С точки зрения теории модернизации целью политического развития является формирование нового типа взаимодействия власти и общества, создание со-



циальных и политических механизмов, позволяющих большей части населения влиять на принятие основных решений<sup>2</sup>.

Одна из целей данной работы заключается в том, чтобы ответить на вопрос, как влияет на процессы модернизации гражданское общество. Иными словами, возможна ли модернизация только усилиями одного государства, опирающегося на авторитарно-бюрократические методы и авторитарный режим? Думается, что модель авторитарной модернизации не может быть результативной, когда речь идет о переходе к информационному обществу и инновационному типу развития. Принудительная индустриализация возможна, а вот принудительная модернизация информационного общества — вряд ли.

Проблема взаимосвязи гражданского общества и модернизации — это, в определенной мере, постановка вопроса о том, кто может быть субъектом масштабных социальных изменений. *Проблема социального субъекта — носителя силы движения, развития, модернизации общества, мобилизующей силы общественных изменений*, — неразделимо связана с политическим (властным) измерением социально-политической жизни. Может ли тот, у кого нет доступа к распределению власти и авторитета, влиять на социальные изменения? Очевидно, что ответ на вопрос о том, каким будет новый общественный субъект, неминуемо затрагивает анализ властных структур, систему господства и подчинения. При этом вопрос о том, кто является субъектом общественных преобразований, — не чисто теоретический, он непосредственно связан с социально-политической практикой. Особенно важным представляется соотнесение проблемы *субъектности с рассмотрением перспектив и возможностей гражданского общества* в России как действенного участника социально-политического взаимодействия. Обращение к истории многократных полуудачных российских попыток модернизации показывает, что для нашей страны традиционным является подход к реформам в стиле однобоких «преобразований сверху», эффективность которых неуклонно падает. Для всестороннего обновления современного российского общества необходима активная поддержка и участие гражданского общества, полноценное формирование которого само является частью российской модернизации (отвечает задачам накопления социального и человеческого капитала). В частности, без энергичного участия структур гражданского общества невозможно сколько-нибудь серьезно ограничить развешающую страну коррупцию, которая способна сорвать любые попытки модернизации. Только развитое гражданское общество может, как показывает опыт стран Запада, стать прочной базой демократии, без которой будет невозможно сломать все преграды на пути решительной модернизации России.

На практике для российской системной модернизации огромное значение будут иметь политические и социальные инициативы граждан, реализация которых может оказать существенное воздействие на демократизацию политической системы страны. Данные инициативы могут исходить только из недр гражданского общества, роль которого в системной модернизации современной России чрезвычайно велика. По нашему мнению, главное предназначение современного гражданского общества — быть противовесом безраздельному господству номенклатурно-бюрократического класса, в руках которого находятся основные

<sup>2</sup> *Дмитрачков И.В.* Транспарентность государственного управления в условиях политической модернизации: социокommunikативные основания // Интеграция науки и образования как условие повышения качества специалистов. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Оренбург, 2008. С. 56.

рычаги государственного управления, способствовать сохранению необходимого баланса, социального равновесия и обеспечивать нормальное развитие демократического процесса. Сам процесс становления и полноценного развития гражданского общества требует включения таких политических факторов, как гражданская активность и ответственность, демократизация политической системы общества, направленная на реализацию суверенности каждого члена общества, расширение возможности участия людей в формировании и смене государственной власти, в принятии и контроле за важнейшими государственными решениями. Взаимосвязь между формированием гражданского общества и демократическими преобразованиями является настолько существенной, что последнее нередко считают неким «общим знаменателем подлинной демократии и эффективной рыночной экономики» (Р. Дарендорф).

Главное назначение гражданского общества состоит в обеспечении условий для наиболее полного удовлетворения многообразных интересов и потребностей членов общества в процессе их свободной самодеятельности и самоорганизации. Поэтому было бы целесообразным определить *гражданское общество как систему общественных отношений и институтов, выражающую разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества, активно взаимодействующую с государством, правящими элитами и дающую возможность человеку реализовать его гражданские права*. При таком подходе гражданское общество не представляет собой некое независимое, изолированное от государства социальное пространство, противостоящее ему в любых формах. Наоборот, гражданское общество и демократическое государство соединены друг с другом целым рядом структурных связей, поскольку государство, осуществляя управленческо-посреднические функции в общественной жизни, не может не соприкасаться с гражданскими ценностями и институтами, т.к. последние через систему горизонтальных связей охватывают все общественные отношения<sup>3</sup>. В политической сфере зрелое гражданское общество выступает как равноправный партнер государства.

Таким образом, государство и гражданское общество неразрывно связаны друг с другом, составляют две части единого социального организма. Следовательно, для развития гражданского общества требуется постоянный и взаимозаинтересованный диалог государства и общества. В своем функционировании и развертывании гражданское общество каждый раз «переопределяет границы государства» (Дж. Кин) и все больше способствует его продвижению на пути укрепления правовой государственности, опирающейся на модель «отзывчивой» бюрократии.

Вектор развития современного общества с необходимостью указывает в направлении его становления как «гражданского» и более «открытого», и важнейшая роль здесь принадлежит проблеме оптимизации его (общества) взаимодействия с властью (субъектно представленной элитами).

Таким образом, в представленной монографии выявляются не только проблемы и противоречия, связанные с влиянием гражданского общества на модернизацию российского общества, но и указываются пути и методы усиления его воздействия на многообразные процессы системной модернизации: укрепление институтов общественного контроля и общественной экспертизы, развитие ме-

<sup>3</sup> Кочетков А.П. Гражданское общество как фактор политической модернизации России // Материалы симпозиума с международным участием «Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества в контексте модернизации». Москва — Истра, 2011. С. 84.

ханизмов и практик социального партнерства и межсекторного взаимодействия власти, бизнеса и некоммерческого сообщества, повышение уровня правовой и гражданской культуры населения и, наконец, развитие институтов публичной политики.

Настоящая монография содержит в себе результаты ряда масштабных социологических проектов, выполненных соавторами в различных командах или в одной и той же. В частности, в работе представлены результаты следующих научно-исследовательских проектов:

«Оценка состояния публичной политики в регионах РФ: разработка и применение Индекса в сочетании с качественными методами» (проект 09-03-00001а), поддержанный РГНФ в 2009 г. (руководитель — Л.И. Никовская).

Проект «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России», реализованный на средства гранта, предоставленного Институтом общественного проектирования в соответствии и в порядке, установленном распоряжением Президента Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 160-рп «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» (руководитель — В.Н. Якимец).

Проект «Условия, факторы и индикаторы модернизационного развития в регионах России: исследование с использованием количественных и качественных методов», осуществленный с использованием средств государственной поддержки, выделенных Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 г. №300-рп (руководитель — В.Н. Якимец).

Названные выше проекты выполнялись с участием более чем 150 ученых, сотрудников НКО, специалистов из консалтинговых и экспертных структур из более чем 30 субъектов РФ. Не имея возможности перечислить здесь все их имена и фамилии, мы хотели бы, тем не менее, отметить, что без их вклада столь масштабные региональные проекты было бы сложно выполнить.

Наша глубокая признательность всем коллегам, с которыми нам довелось сотрудничать и содержательно обсуждать материалы данных исследований.

# ГЛАВА I. МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК МЕГАПРОЕКТ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

## 1.1. Модернизация в России: между авторитарным и демократическим выбором

Сегодня преобладающими концептами, объясняющими суть процессов общественного развития и изменения, выступают различные модификации теории модернизации. Модернизация описывает переход традиционного общества в современное. Период популярности классической теории модернизации пришелся на 50–60-е гг. XX столетия, когда широкую известность получили работы Мариона Леви, Эверетт Хаген, Талкотта Парсонса, Нейла Смелзера, Даниэля Лернера, Дэвида Аптера, Шмуэля Айзенштадта<sup>1</sup>, внесших вклад в разработку проблематики модернизации.

Ныне понятие модернизации рассматривается преимущественно в трех различных значениях:

1) как внутреннее развитие стран Западной Европы и Северной Америки, относящееся к европейскому Новому времени;

2) догоняющая модернизация, которую практикуют страны, не относящиеся к странам первой группы, но стремящиеся их догнать;

3) процессы эволюционного развития наиболее модернизированных обществ (Западная Европа и Северная Америка), то есть модернизация как некий перманентный процесс, осуществляющийся посредством проведения реформ и инноваций, что сегодня означает переход к постиндустриальному обществу.

Не имея возможности изложить подробно эволюцию теории модернизации, кратко опишем ее основные модификации. Первая модернизация была осуществлена Западом при его переходе от Средневековья к Новому времени. Сформировался уникальный тип *органически-инновационного развития*, при котором источник развития был внутренним, изменения осуществлялись органически, на основе собственных потребностей. Механизмом развития выступила инновация. Модернизационное развитие приобрело самостоятельный, поступательный, с локальной цикличностью характер. Социокультурные предпосылки этого развития обеспечила протестантская этика, ментальная целерациональность.

Результативность подъема многих стран Запада вдохновила многие незападные страны, которые взяли Запад за образец и, таким образом, вступили на путь *догоняющей модернизации*. Россия была в ряду таких стран. Догоняющая модернизация

---

<sup>1</sup> *Levy M.* Modernization and the Structure of Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966; *Apter D.E.* Political Systems and Developmental Change // Comparative Politics: A Reader. Ed. by H. Eckstein and D.E. Apter. Glencoe, IL: Free Press, 1963; *Apter D.* The Politics of Modernization. Chicago, London, 1965; *Eisenstadt S.N.* Introduction: Historical Traditions, Modernization and Development // Patterns of Modernity. Vol. I: The West. Ed. by S.N. Eisenstadt. London, 1987; *Эйзенштадт Ш.* Модернизация, протест и перемены. М.: Наука, 1966; *Lerner D.* The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. New York, London, 1965. P. VIII и пр.

существенно отличалась от западной. Это был *неорганически-мобилизационный путь развития*, включивший в свою орбиту страны доиндустриального развития. У догоняющей модернизации, следовательно, был внешний источник развития — успешный пример Запада, воспринимавшийся как основной критерий для решения проблем преодоления отсталости и решения внутренних задач. Характер преобразований — догоняющий, неравномерный, имеющий циклический характер — возвраты назад и новое обращение к модернизации. Механизм развития — мобилизационный. Темпы развития медленные. Духовные предпосылки преобразований — прозападные ориентации продвинутых слоев элиты, попытка «привития» западных ценностей на свою почву, вера в прогресс, стремление войти в семью стран Западной Европы. На пути такой модернизации достигнуты некоторые успехи, но, вместе с тем, процесс оказался незавершенным.

Третью попытку модернизации осуществили страны Юго-Восточной Азии. Их тип развития комбинированный — *органически-неорганический, мобилизационно-инновационный*, осуществляемый без радикального изменения идентичности. Механизм развития — *мобилизационно-инновационный*. Темпы развития быстрые, но в течение короткого периода, который сменяется стагнацией. Культурные основания преобразований — традиции, семейные, коллективистские, религиозные ценности, желание лучшей жизни.

Следовательно, классическая теория модернизации адекватно описала модернизационный опыт Запада и способствовала модернизации ряда незападных стран, которая осталась незавершенной. Она оказалась плохо применимой к Юго-Восточной Азии, к развитию новых индустриальных стран в этом регионе, не сумела обеспечить модернизацию стран третьего мира. Попытка ее применения к посткоммунистическим странам оказалась неудачной, доказав тем самым, что классической модернизации и присущей ей стратегии догоняющего развития как универсальной тенденции пришел конец. Идеи модернизации подверглись серьезной критике в конце 60-х — начале 70-х гг. XX столетия. Прежде всего, за абсолютизацию линейности и одновариантности развития, излишний детерминизм, телеологичность, резкое противопоставление традиции и современности, отсутствие анализа рисков подобной трансформации и интереса к положению нижних слоев общества, которые могут оказаться ее жертвой. Современное же применение теории классической модернизации рассматривается как реанимация этноцентризма и источник этноконфликтов<sup>2</sup>.

С 80-х гг. XX в. началась полоса возрождения теории модернизации в рамках проектов «теории неомодернизации», связанной с попытками посткоммунистических обществ «войти» или «вернуться» в Европу, то есть в современный западный мир. Реанимированная теория модернизации учла опыт посткоммунистического мира и сформулировала новое его видение. Унифицированный процесс модернизации заменяется ее более разнообразным, многоликим процессом. Все яснее осознается, что темпы, ритм и последствия модернизации в различных областях социальной жизни различны и что в действительности наблюдается отсутствие синхронности в усилиях по модернизации. В целом картина модернизации становится менее оптимистичной. Опыт посткоммунистических стран потребовал больше внимания обратить на неизбежные отступления или даже провалы на пути преобразований.

<sup>2</sup> См.: Штомпка П. Социология социальных изменений. М., 1996. С. 135.

Современная Россия испытала на себе все последствия социальной цены догоняющей, мобилизационной модернизации. В чем они заключаются? В конфликтности взаимодействия привнесенных либеральных ценностей со своими, традиционными ценностями. Это тот феномен, который А. Ахиезер назвал «расколотым обществом». Противоборство «западников» и традиционалистов имело под собой реальные социальные основания — образ жизни в крупных мегаполисах и социальные повседневные практики «глубинки». За модернизационными рывками поэтому исторически всегда следовал откат к традиционализму (отсюда и особенности российских модернизаций, которые Н.Ф. Наумова назвала «рецидивирующими»<sup>3</sup>). «Гибридный» характер воплощения модернизационных результатов — возникновение островов, анклавов современной жизни наряду с сохранением архаичных секторов общества. Эти анклавы, несомненно, облегчают задачи модернизации, но, вместе с тем, усиливают социальную несправедливость, делают неустойчивым социальный баланс. Модернизация догоняющего типа создает явное неравенство, обещая при этом всем равный шанс, и поскольку эти шансы реализуются не для всех, это создает предпосылки социального недовольства, неустойчивости, что подпитывает в течение долгого времени опасность возврата к коммунизму.

Но самое главное состоит не в этом — сегодня модель «догоняющего развития» теряет устойчивость критериев того образца, к которому стремится. Весь мир радикально меняется, многие развитые капиталистические страны находятся в переходном процессе. Глобализация — как новый мегатренд — не позволяет модернизирующимся странам, в частности России, просто перенимать и имитировать существующие структуры западного общества, которые сами начинают подвергаться изменению. В условиях глобализации догонять и имитировать — значит обрекать себя на постоянное отставание и стагнирование.

Таким образом, суммируя, можно сказать, что в ходе российской модернизации, что соответствует классической теории модернизации, традиционное общество с его сословиями, общинным укладом и основанной на автократии политической системой, а также адекватным всему этому ценностным строем было разрушено. Однако дальнейшее развитие событий привело не к образованию политического, экономического и социокультурного порядков, соответствующих парадигме современного общества, а к результатам, которые далеко не вписываются в «классические» теории модернизации в их различных вариантах. Именно поэтому изучение процессов модернизации в России потребовало как нового обращения к общей теории модернизации для переосмысления и развития некоторых ее положений, так и поиска новых объяснительных схем.

Глобализация сильно изменила статус и место модернизационных процессов, а также показала, что время классических модернизационных теорий прошло. Как считает В.Г. Федотова, глобализация разрушила представление о единственности модернизационной теории, вывела на обочину дискуссии о постмодернизме, оставив в качестве коренного вопрос о том, является ли современность завершенным или незавершенным процессом<sup>4</sup>. Символом этого спора стала работа Ю. Хабермаса «Модерн — незавершенный проект», к чему (по другим основаниям) при-

<sup>3</sup> Наумова Н.Ф. Рецидивирующая модернизация в России: беда, вина или ресурс человечества? // Человек и модернизация России. М.: Канон + РООИ «Реабилитация», 2006.

<sup>4</sup> Федотова В.Г. Типология модернизаций и способов их изучения // Вопросы философии. 2000. № 4. С. 4.



соединяются Э. Гидденс, С. Лэш, У. Бек и другие, хотя, по мнению этих авторов, западный мир вступает в новую современность. Другие авторы, драматизируя завершение поздней современности, считают ее завершившейся в целом.

В поисках более адекватной российским реалиям объяснительной модели был выдвинут концепт трансформации. Концепция трансформации подчеркивает зависимость общественных сдвигов от действий не только *верхнего, но также среднего и базового слоев* общества, представители которых исходят из собственных интересов и действуют в условиях не вполне сформированной и нежесткой институциональной среды. Главными движущими силами трансформационного процесса являются, с одной стороны, правящая элита с примыкающей к ней бюрократией, а с другой стороны, социально зрелые, экономически и политически активные представители массовых общественных групп, в первую очередь — *средних слоев*. Отсюда — зависимость его результатов от того, как управленческие меры «верхов» воспринимаются массовыми слоями общества.

Трансформационные процессы охватывают все уровни общественной вертикали: общенациональный, региональный, локальный, групповой, индивидуальный. При этом по мере спуска на нижние «этажи» подконтрольность этих процессов центральной власти снижается. Возникают несогласованности и расхождения в понимании конкретных вопросов, установки властного Центра нередко наталкиваются на прямое противодействие региональных и местных общностей и элит, сопротивление организаций и граждан. Свидетельством этого может служить исключительное многообразие общественных ситуаций, сложившихся в разных регионах страны. Все эти обстоятельства затрудняют управление рассматриваемыми процессами, осложняют контроль и прогнозирование их результатов<sup>5</sup>. Думается, именно в силу этих причин сегодня больший акцент ставится на реализации проекта *системной модернизации*, подчеркивающего комплексность задач системных изменений российского социума в условиях глобализации. Без одновременного движения в области экономики, политики, идеологии никакая модернизация невозможна. «Россия встала на этот путь, и тут появилась третья составляющая — информационное развитие. И мы оказались у совершенно разбитого корыта. Появился новый путь, а мы не понимаем, что делать»<sup>6</sup>.

Обобщая позиции У. Мура, У. Ростоу, П. Штомпки, выделим следующие основные признаки модернизации в отдельных сферах общества, преобразования в которых в указанных направлениях способствуют реализации классической системной модернизации:

*Экономическими характеристиками* модернизации выступает преобразование способа производства и укладов хозяйствования в современную равновесную рыночную систему открытого типа с господством в ней частного сектора, сосуществующего с другими секторами: государственным, кооперативным, смешанными капиталами, трудовой, акционерной собственности и пр.

*В социальной сфере* модернизация связана с формированием устойчивой равновесной социальной структуры общества, становлением среднего класса, а также достижением массового потребления, высокого уровня и продолжительности

<sup>5</sup> Заславская Т.И. О социальном механизме посткоммунистических преобразований в России // Социс. 2002. № 8. С. 8.

<sup>6</sup> Выступление Ю. Нисневича, директора Института проблем либерального развития, на заседании клуба «Открытый Форум» 5 февраля 2004 г. // <http://wap.liberal.borda.ru>

жизни, наконец, появлением и развитием полнокровного гражданского общества и всех его основных социальных институтов.

*Социально-политическим следствием* данного обстоятельства выступает становление и укрепление «государства всеобщего благосостояния», или социального государства.

*В сфере культуры и духовной жизни* в целом модернизация характеризуется распространением грамотности среди населения, секуляризацией образовательной системы, религиозно-конфессиональной толерантностью, распространением либеральных ценностей, плюрализмом гуманитарных течений в науке, художественном творчестве и т.д., появлением автономной свободной личности.

*В политической сфере* модернизация характеризуется становлением и укреплением национальных суверенных государств, правовых структур государственности, реального разделения основных ветвей власти, политической демократии. Она связана с реальной активизацией политического участия населения, развитием многопартийности, становлением и развитием открытых плюралистических политических систем<sup>7</sup>.

Приведенные выше характеристики отвечают задачам классической модернизации, представляющей переход от традиционного общества к современному. Сущностное отличие современного общества от традиционного заключается в следующем: преобладание инноваций над традициями, светский характер социальной деятельности, поступательное (нециклическое) развитие, демократическая система власти, индустриальный потенциал, массовое образование, выраженная индивидуальность, активный деятельный психологический склад личности, преобладание в сознании инструментальных ценностей, нацеленность на будущие результаты деятельности, преобладание универсального над локальным и пр.<sup>8</sup>

В конце 80-х — начале 90-х гг., в связи с развалом Восточного блока, застигшим западную политическую мысль врасплох, теория модернизации была переосмыслена в рамках рефлексии неомодернизации. Один из теоретиков «неомодернизации» Э. Тирьякян так и назвал свою работу: «Модернизация: да эксгумируется в мире»<sup>9</sup>. В данном случае теория модернизации применялась уже не к странам «третьего мира», а ко «второму», то есть к Советскому блоку. Поскольку, однако, сразу стало ясно, что по отношению к постсоветскому пространству теория классической модернизации не совсем адекватна (очевидно, что индустриализация здесь давно прошла; общество носило светский характер; традиции были сведены к минимуму в ходе антибуржуазной трансформации, и т.д., и т.п.), пришлось срочно разработать круг теорий «неомодернизации», которые вводили множество оговорок в классическую модель (вплоть до привлечения понятий «капитализм западного типа» и «незападного типа», «обратимости» и «необратимости» модернизации, «экзогенного» и «эндогенного» характера модернизации). Наиболее распространенными стали разные варианты «неомодернизационизма» *циклического характера*, предполагавшие, что модернизация может проходить неограниченное число раз — с переменным успехом. По этой логике в России / СССР первая модернизация имела место в 1861–1914 гг.,

<sup>7</sup> Россия в поиске эффективной политики модернизации / Отв. ред. О.М. Михайленок. М., 2010. С. 12–13.

<sup>8</sup> Федотова В.Г. Меняющийся мир и глобализация // Знание. Понимание. Умение. 2004. № 1. С. 16.

<sup>9</sup> International Sociology. 1991. № 2.



вторая — в советский период (или даже их было две: одна в 1920–1930-е гг., другая в 1960–1970-е) и, наконец, следующая (последняя?) — в постсоветский период. Классической работой циклического «неомодернизационизма» можно считать изданную у нас книгу С. Хантингтона<sup>10</sup>, до того прославившегося теорией «столкновения цивилизаций». Главным элементом, от которого зависит характер переходных процессов и преобразований, по мнению ведущих теоретиков указанного направления политической мысли, служит «социокультурный фактор, а точнее тип личности, ее национальный характер, обуславливающий степень восприятия универсальных норм и целей политического развития»<sup>11</sup>. Стало общепризнанным, что модернизация может осуществиться только при изменении ценностных ориентаций широких социальных слоев, преодолении кризисов политической культуры общества.

Впрочем, и среди известных западных политологов есть большая группа специалистов — в первую очередь, специалистов по Восточной Европе и бывшему СССР — резко отвергающих «неомодернизационизм». С. Коэн, например, убедительно показал, что в бывшем СССР идет процесс, который он назвал «демомодернизацией»<sup>12</sup>.

Активные попытки перейти к концепту модернизации в отечественных социальных науках связаны, судя по всему, с тем, что постсоветская Россия инкорпорируется в мировую капиталистическую экономическую систему в качестве страны периферии. Это явление — составная часть идущего в настоящее время в мире процесса глобализации. Сложность контекстуальной среды, в рамках которой происходит возвращение к дискурсу модернизации, выдвигает перед каждым национальным сообществом проблему экспликации ее внутреннего содержания, адекватного уровню и задачам развития каждого конкретного общества. Именно поэтому главные сложности и противоречия перехода к системной модернизации страны заключаются, думается, в содержательной непроясненности целей и задач предполагаемых качественных изменений: «Хотя власть официально провозгласила курс на модернизацию, никто не пытается строго научным образом определить это понятие, а политики и эксперты, говоря о ней, обычно указывают на малозначительные или вообще не имеющие отношения к делу обстоятельства, — отмечает В. Иноземцев. — Часто приходится слышать, что модернизация нереализуема без демократизации и политических реформ; утверждается, будто она должна быть постиндустриальной и ее судьба, в конечном счете, решится в сфере инновационных технологий; подчеркивается, что о модернизации нечего и рассуждать, если на первый план не поставлено развитие науки и образования. Все эти красивые слова, увы, не проясняют ни целей, которые мы перед собой ставим, ни ближайших шагов, которые могут превратить модернизацию из досужей мечты в повседневную реальность»<sup>13</sup>. Представляется важным понять, что включает в себя системная модернизация — **догоняющее развитие или преимущественно инновационное, или то и другое вместе, и какая роль в этих процессах отводится социально-политическим факторам — демократизации политической системы, «укоренению» демокра-**

<sup>10</sup> Хантингтон С.П. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003.

<sup>11</sup> Российская модернизация: проблемы и перспективы (Материалы круглого стола) // Вопросы философии. 1993. № 7. С. 41.

<sup>12</sup> Коэн С. Провал крестового похода. США и трагедия посткоммунистической России. М., 2001.

<sup>13</sup> Иноземцев В. Призыв к порядку // Свободная мысль. 2008. № 10 (1593). С. 57.

**тических институтов и ценностей, привлечению и использованию ресурсов и возможностей гражданского общества и бизнеса, факторов человеческого и социального капитала.**

Российское общество же оказалось перед императивом «креативной модернизации», не решив задач «первичной» модернизации, призванной освободить социум от традиционалистских и тоталитарных наслоений, очистить от деформаций «дикого капитализма», провести реиндустриализацию страны<sup>14</sup>. Стране нужна «вторая индустриализация», ибо около половины ее промышленного потенциала, созданного в советские времена, уже погибло, а вторая половина устаревает такими темпами, что через 7–10 лет погибнет и она, в особенности если страна полностью откроется, вступив в ВТО<sup>15</sup>. Два вида модернизации — «первичная» и «инновационная» — неразделимы во времени. В этом состоит главная трудность нынешнего этапа российской реформации. *В подобных условиях первостепенное значение приобретают воля и профессионализм политических лидеров, их способность адаптировать политику к зигзагам противоречивого развития, компенсировать неординарными решениями издержки исторических инверсий.*

Таким образом, сегодня дилемма стоит крайне остро: нам нужна индустриальная модернизация, которая должна пройти при крайне жесткой роли государства, его давлении на бизнес и принуждении к соблюдению современных стандартов, применяемых в европейских странах, в политике необходимо опираться на либеральные автократии, поскольку именно они доказали свою экономическую эффективность в экономически неуспешных странах (Вл. Иноземцев)<sup>16</sup>. По сути, В. Иноземцев призывает нас к *«диктатурам развития»*, наподобие тех, что имели место в истории модернизации Восточной Азии 50–60-х гг. XX столетия (до 1980 г.), когда произошла замена их на политические демократии. «Диктатура развития» нам особенно необходима, потому что с периода 1990-х гг., когда в стране, по сути, состоялась демодернизация и существенный откат назад, в мире произошло разделение на индустриальные страны (часто с авторитарными режимами) и постиндустриальные, которые освоили инновационный механизм экономического роста. Сегодня Россия окружена с востока и запада экономическими гигантами, по объему ВВП превосходящими нас в 5 и 10 раз, а значительная часть интеллектуальной и предпринимательской элиты давно нашла себе «желаемое будущее» за пределами страны. Можно согласиться с В. Иноземцевым: действительно, стране нужны современные экономические стандарты, искоренение монополий, повышение эффективности производства, привлечение европейских инвесторов, т.е. внедрение норм, характерных для стран, уже живущих в «желаемом завтра». Весь вопрос в том, возможна ли в России *«диктатура развития»*?

Главное обоснование опоры на авторитарные методы состоит в том, что в России не сформирован широкий социальный консенсус о необходимости модернизации. Сам мегапроект не исходит от бизнес-сообщества. Видимо, потому, что бизнес-сообщество достаточно хорошо поделило ту инфраструктуру, которая сложилась к настоящему времени, и заинтересовано в развитии собственной

<sup>14</sup> См. Инновационная модернизация в России. Политические очерки / Под ред. Ю.А. Красина. М.: Институт социологии РАН, 2011. С. 41–44.

<sup>15</sup> См.: Шмелев Н. У модернизации России «нет картинки» // Московский комсомолец. 03.03.2010. С. 3.

<sup>16</sup> Иноземцев В. Анти-Юргенс // Московский комсомолец. 09.02.2010. С. 4.

инфраструктуры, собственных отдельных видов ТЭКа, промышленности и не заинтересовано в общенациональном проекте<sup>17</sup>. Эту же точку зрения разделяет М. Делягин, считая, что политическая и экономическая системы, созданные в нашей стране, при всей своей грубости и несовершенстве, являются вполне адекватным инструментом авторитарной модернизации. «А другой в России, при ее сегодняшнем и завтрашнем состоянии, не может и быть»<sup>18</sup>.

Но тут уместна одна историческая коннотация. При рассмотрении индустриализации 1920-30-х гг. в бывшем Советском Союзе возникает вопрос: почему преимущественно аграрное («преиндустриальное») по структуре и традиционное по сознанию общество, сильно люмпенизированное, сумело воспринять индустриальную технологию, которая создавалась в условиях развитого рыночного хозяйства, зрелого гражданского общества, коего в России начала 1930-х гг. не было и в помине? Почему российский казарменный коммунизм смог осуществить раннеиндустриальную модернизацию, споткнувшись потом о порог модернизации позднеиндустриальной и потерпев поражение под напором постиндустриализации?

Индустриальная технология в своем раннем возрасте адекватна классическому капитализму. Конечно, в России использование индустриальной технологии преломилось сквозь призму российских традиций, в частности полного подавления, растворения личности человека в общей массе людей-винтиков, а не только в процессе труда. Но в целом, деспотическая природа индустриальной технологии вполне соответствовала сталинской системе, поэтому ей удалось без внутренних разладов с собой создать и использовать собственную тоталитарную технику или применить импортированную из развитых стран<sup>19</sup>. Разлад начался тогда, когда ему пришлось взывать к патриотизму и таланту физиков, разрабатывая в спешном порядке собственную атомную бомбу, т.е. переходить на более высокую ступень технологии, а значит, и личной свободы человека.

Постиндустриальная экономика, основанная на инновациях, вряд ли совместима с жесткой и тем более неэффективной автократией. Как пишет Рональд Инглхарт, «индустриализация инициирует важный этап культурной трансформации и приводит к бюрократизации, рационализации, централизации и секуляризации. Развитие постиндустриального общества влечет за собой другой ее этап — усиление роли личной автономии и самовыражения. И на том, и на другом этапе происходит изменение отношения людей к власти — но в различных аспектах. На индустриальном этапе модернизации происходит освобождение власти от религии, в то время как на постиндустриальном — освобождение человека от вездесущей власти»<sup>20</sup>.

Не надо забывать, что призыв к системной модернизации возник как посткризисный проект. Серьезный кризис не просто дает шанс новому или ранее

<sup>17</sup> Модернизация в России: конфликты и опасности на пути продвижения к постиндустриальному обществу. «Открытый Форум». 3 февраля 2004 г. // [http://www.yabloko.ru/Publ/2004\\_02/040212\\_of\\_mitrokh.html](http://www.yabloko.ru/Publ/2004_02/040212_of_mitrokh.html)

<sup>18</sup> Делягин М. Модернизация России создаст системные проблемы в отношении с Западом // <http://forum.msk.ru/material/economic/10957.html>

<sup>19</sup> Давыдов Ю.Н. Тоталитаризм и техника. (Власть техники и технология власти) // Полис. 1991. № 4. С. 21–34.

<sup>20</sup> Инглхарт Р. Модернизация и демократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Центр исследований постиндустриального общества / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Европа, 2010. С. 170.

маргинальному. Устойчивый выход из него возможен только усилиями тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для более широкого круга сторон, чтобы быстрее произошел поиск и переход от спада к оживлению. Реформируя политическую систему на принципах демократии и «укоренения» демократических институтов, мы будем способствовать формированию благоприятных условий для посткризисной модернизации. Попытка жестко защитить механизмы вчерашнего роста способна лишь усугубить проблемы, поскольку предпосылки для такого роста уже исчерпаны.

Именно поэтому в современном общественном сознании пробивает себе дорогу вторая точка зрения: нам нужна постиндустриальная модернизация, с ярко выраженной инновационной составляющей, ведущей к экономике знаний, в политике мы должны опираться на демократический режим и ценности, основанные на «свободе и достоинстве индивида, раскрытии его творческих способностей, энергии и инициативы» (И. Юргенс, Е. Гонтмахер)<sup>21</sup>. *Демократизация — это драйв перемен*. На это, собственно, указали и авторы широко обсуждаемого в экспертной среде доклада ИНСОРа «Россия XXI века: Образ желаемого завтра». Нынешняя модернизация предъявляет свои требования к политической системе страны:

— качественное государственное управление — компетентное, обеспечивающее выполнение базовых функций государства и предоставление обществу базовых общественных благ, некоррупцированное, прозрачное, ответственное и поддерживающее постоянную обратную связь с обществом;

— верховенство права, защита прав и свобод граждан, в т.ч. — права собственности;

— обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан.

Такое государство — помимо всех прочих своих базовых функций — должно выступать арбитром и управляющим всеми конфликтами между плюралистическими интересами. Описанные выше черты желаемого общественного строя дают четкое его определение как демократии, причем демократии современной<sup>22</sup>. Как отмечают авторы представленного доклада, нынешний виток российской модернизации будет очень сильно отличаться от классических моделей по многим параметрам, и эти параметры в первую очередь *политические*. Во-первых, как отмечается, в России имеется достаточно развитый уровень экономики и достаточно сложная система общественных отношений. Дальнейшему их развитию препятствует дефицит демократичности, дефицит плюрализма, что является одной из главных проблем российской модернизации<sup>23</sup>. Далее подчеркивается, что вопросы о типе модернизации — индустриальная или неиндустриальная, догоняющая или нет — вопросы надуманные, ибо «любая модернизация начинается как догоняющая, она порождается ощущением не собственного превосходства, а наоборот, стыда от проигранной войны или ощущения неминуемой угрозы по-

<sup>21</sup> См.: Россия XXI века: образ желаемого завтра. Институт современного развития. <http://www.giocenter.ru>

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Макаренко Б.И. Политическое измерение российской модернизации // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе. Материалы Международной научной конференции. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 12.

тери конкурентоспособности. Разумеется, нам нужно решать очень много задач реиндустриализации или доиндустриализации нашей страны, но классические конкурентные преимущества индустриальной модернизации в России сегодня отсутствуют — нет дешевой рабочей силы, нет незадействованных ресурсов для экстенсивного роста. *Главный ресурс нашей модернизации — это человеческий капитал* (выделено авторами)<sup>24</sup>.

Таким образом, в нынешних условиях, когда заявлен курс на системную модернизацию страны, центральным вопросом становится проблема, какая политическая система окажется для ее осуществления более эффективной — либеральная автократия или демократия? Кроме того, стоящие перед страной стратегические задачи по модернизации российского общества предполагают создание собственной российской модели «умной экономики», формирования национальной инновационной системы, перехода к «обществу знаний», к инновационному типу развития. Все эти задачи невозможно решить, опираясь лишь на меры бюрократической мобилизации и одни лишь технократические усилия. *Без включения в эти процессы потенциала общества, без развития творческой конкуренции идей и подходов, без реальной многопартийности любые самые позитивные импульсы «сверху» неизбежно будут натываться на объективные социально-экономические и политические ограничители. Именно поэтому необходимо проведение полноценной политической модернизации политической системы в направлении расширения принципов политической конкурентности, демократии и повышения качества народного представительства в органах власти и управления.*

В условиях разворачивающихся системных изменений особенно важным становится институт обратной связи, позволяющей власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение, а населению — верить в дееспособность института представительства интересов, в право и возможность влияния на принятие социально значимых решений. Постиндустриальная экономика, основанная на инновациях, вряд ли совместима с жесткой и тем более неэффективной автократией. Серьезная системная модернизация, как известно, не просто дает шанс новому или ранее маргинальному. Она должна сформировать устойчивый спрос на технологии отбора и селекции тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для привлечения более широкого круга сторон, чтобы быстрее произошел поиск и формирование новых субъектов роста.

Достаточно обстоятельно анализирует ограничения авторитарной модернизации В. Гельман. Набор политических инструментов для проведения курса авторитарной модернизации, пишет он, довольно ограничен: лидеры авторитарных режимов могут опираться на один из трех институтов: бюрократию, «силовиков» или доминирующую партию (в той или иной комбинации). Превращению российской бюрократии в инструмент модернизации препятствует не только низкая ее эффективность, но и стремление руководства страны повысить ее исключительно путем усиления иерархического контроля в системе управления. Вертикальный контроль неэффективен и начинает работать как инструмент саморазрушения

<sup>24</sup> Там же. С. 13.

системы, превращая коррупцию в системное свойство, в механизм смазки и функционирования ее частей<sup>25</sup>.

Проведенное под руководством Михаила Афанасьева исследование российских элит убедительно показало: именно «силовики» демонстрируют минимальное стремление к проведению курса на модернизацию. И основой их процветания давно стало «крышевание» и своеобразное рейдерство, а не общенациональные задачи, тем более развития.

Наконец, несостоятельными в российском случае выглядят и надежды на осуществление авторитарной модернизации с опорой на доминирующую партию. На практике «Единая Россия» не обладает необходимой для проведения политического курса автономией, лишена сколько-нибудь содержательной идеологии (если под таковой не понимать поддержку статус-кво) и служит лишь электоральным и законодательным придатком исполнительной власти. Можно согласиться с утверждением В. Гельмана, что утверждать, что «хорошие диктатуры» успешнее реализуют модернизационный проект, чем «плохие демократии», нет оснований. Но поскольку шансов на то, что российский авторитаризм способен стать «хорошей диктатурой», «как в Сингапуре или как в Чили», сегодня нет, то такая логика фактически направлена на поддержание статус-кво, провоцируя тем самым имитацию модернизационных усилий, способных лишь затянуть нашу страну в порочный круг, «как на Филиппинах или как на Гаити»<sup>26</sup>. Напротив, **«дилемма одновременности»** выглядит сегодня для России даже более актуальной, нежели в начале 1990-х гг., когда она была сформулирована. *Необходимость совместить политическую и экономическую модернизации (наряду с модернизацией национально-государственного устройства страны) становится императивом для политиков, заинтересованных в выходе России из авторитарного тупика и понимающих, что демократизация нашей страны неизбежна и необходима*<sup>27</sup>.

Таким образом, анализ существующих тенденций по содержательному определению сути российской модернизации показывает, что все они основаны на понимании модернизации как волнообразного, а не линейно-поступательного процесса. Этот подход представляется особенно продуктивным в применении к России, в истории которой волны относительной либерализации неоднократно сменялись волнами антилиберальной контрмодернизации, реформы — контр-

<sup>25</sup> Гельман В. Тупик авторитарной модернизации. <http://www.polit.ru/research/2010/02/23/gelman.html>

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> В начале 1990-х гг. немецкий социолог Клаус Оффе, размышляя о перспективах посткоммунистических трансформаций, утверждал, что они носят трехмерный характер. СССР и Восточная Европа стояли перед необходимостью смены (1) однопартийных режимов — конкурентными демократиями, (2) плановой системы в экономике — рыночными механизмами и (3) имперского устройства — национальными государствами (Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / Ред.-сост.: П. Штыков, С. Шваниц; науч. ред. В. Гельман. М.-СПб.: Летний сад, 2003. Т. 2. С. 6—22. Сходные аргументы см.: Пиеворский А. Демократия и рынок: Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 1999. Гл. 4). Их «дилемма одновременности», по Оффе, заключалась в том, что если страны Западной Европы сперва прошли длительный путь национально-государственного строительства, затем сформировали основы капитализма и лишь позднее перешли к демократии, то странам посткоммунистической Европы предстояло решать эти задачи одновременно. Оффе пессимистически оценивал перспективы «тройной трансформации», говоря о соблазнах «последовательности» реформ, будь то национальное строительство в ущерб демократии (примером чего стала Сербия в 1990-е гг.) или экономическая модернизация в ущерб политическим реформам.



реформами, ориентация на переживший свою демократическую революцию Запад — воспроизведением политических традиций деспотий Востока или самоизоляцией с построением очередного «железного занавеса», а дифференциация и усложнение политической системы — упрощением и усилением ее единообразия и т.д. Подобное совмещение противоречивых тенденций развития составляет особенности развития России, отличающие ее от других стран. В этом отношении российский постмодерн, по выражению одного из авторов, проявляется как особого рода гетерогенность и неопределенность эволюционных тенденций, некий коллаж эпох, и предстает скорее в виде незавершенного или, по крайней мере, неклассического модерна, отягощенного последствиями сложного и мучительного становления, а также неограниченным и непоследовательным характером преодоления традиций<sup>28</sup>.

В связи с рассмотрением характера политической системы — авторитарной или демократической, адекватной масштабам задач мегапроекта системной модернизации российского общества — уместно обратиться к размышлениям об особенностях взаимосвязи типа технологической модернизации и характера политического режима. В нынешней ситуации явного отставания от технологически развитых стран логично обратиться к опыту успешно развивавшихся экономик, стартовавших с нашего уровня отставания. Они отнюдь не начинали с развития инноваций. Напротив, они заимствовали технологии у развитых стран. По мнению многих экспертов, это была очень реалистичная и верная стратегия. Она не отвергала принципиально инновации, но давала возможность четко представить, что разработка нового — достаточно дорогое удовольствие, особенно в условиях кризиса. Скорее, опора на заимствование в кризисной ситуации гораздо выгоднее! При нашем отставании от передовых стран на первоначальном этапе надо делать основную ставку на заимствование и адаптацию уже разработанных технологий, повышая эффективность производства. В этом и состоит развитие, и только на этом пути возможен успех модернизации (т.е. обновления нашего производственного аппарата) на начальных этапах. К этому склоняется наш Президент, заявивший, что «модернизация российской демократии, формирование новой экономики, на мой взгляд, возможны только в том случае, если мы воспользуемся интеллектуальными ресурсами постиндустриальных обществ. Без всяких комплексов, открыто и прагматично... Нам нужны деньги и технологии стран Европы, Америки и Азии»<sup>29</sup>. Так откровенно и честно до Медведева еще никто не говорил из высших должностных лиц. Но по мере приближения к «технологической границе» развитых стран, требуется, как показывает мировой опыт, во все большей и большей степени переключаться на инновации, т.е. создавать технологии и продукты, которые еще не созданы в других экономиках. Япония поступала именно таким образом, как и все другие быстро развивавшиеся страны<sup>30</sup>.

Институциональное отставание, опора на бюрократическую мобилизацию хорошо работают в условиях *догоняющего типа модернизации*. Институты, кото-

<sup>28</sup> Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России // <http://ss.xsp.ru/st/003/index.php>

<sup>29</sup> Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. М., 2009. С. 5.

<sup>30</sup> См.: Публичное обсуждение группы СИГМА «Как строить модернизационную стратегию России?» // [www.polit.ru/lectures/2008](http://www.polit.ru/lectures/2008)

рые не соответствуют рыночному идеалу, на самом деле, как показывает опыт Восточной Азии, а в последние годы и опыт СНГ, неплохо обеспечивают экономический рост в период, когда страна имеет *потенциал догоняющего развития*, т.е. когда развитие во многих отраслях происходит на основе технологических заимствований и инвестиций из-за рубежа и когда страна еще не достигла мировой технологической границы, вблизи которой она вынуждена будет переходить к развитию за счет внутренних инноваций.

Но эти нестандартные институты развития перестают работать в процессе приближения страны к мировой технологической границе. Если мы посмотрим на Японию, то 20 лет назад казалось, что быстрое японское развитие ничто не сможет остановить. Но когда японская экономика действительно утратила возможность развиваться за счет заимствований извне, когда ее предприятия вышли на *мировую технологическую границу*, а она сама вышла на стадию постиндустриального развития, выяснилось, что ее замечательные традиционные, немодернизированные институты всерьез и надолго остановили экономический рост. Япония — это пример тотального кризиса, связанного с неэффективностью нетрадиционных институтов для стран на стадии постиндустриального развития и вблизи мировой технологической границы. И это показывает, что без модернизации таких институтов в соответствии с требованиями развитых стран успешное развитие на постиндустриальной стадии оказывается практически невозможным<sup>31</sup>.

Южная Корея в последние годы демонстрирует другой пример. Как только Корея столкнулась с похожими ограничениями, как Япония, первое, что они начали делать, — модернизировать свою систему. Они сильно изменили политическую систему, принципиально изменили ситуацию в финансовом секторе. С точки зрения благоприятности условий и конкурентной среды для малого бизнеса, Южная Корея сейчас по последним рейтингам — одна из самых продвинутых стран в мире, они очень быстро реализуют институциональные реформы и, в отличие от Японии, смогли избежать резкого замедления темпов роста в процессе вступления в стадию постиндустриального развития.

Суммируя, можно выделить ряд моментов, связанных с институциональной структурой, роль которой возрастает по мере приближения к фазе постиндустриального развития и исчерпания потенциала догоняющего развития:

- постиндустриальные сектора экономики отличаются повышенной чувствительностью к сложности и качеству государственного регулирования;
- усложняется система контрактных прав и прав собственности, поскольку в ней повышенную роль начинают играть вопросы защиты информации и регулирования сложных финансовых рынков.
- усложняются задачи в области развития человеческого потенциала в связи с развитием компетенций и расширением их разнообразия;
- возрастает спрос на услуги, связанные с обеспечением качества жизни, включая личную безопасность, охрану окружающей среды, доступ к информации; поскольку многие из этих услуг должны быть приближены к потребителю, это, в частности, предполагает опережающее развитие местного самоуправления и повышение его доли в бюджетных ресурсах;

<sup>31</sup> См.: Публичное обсуждение лекции М.Э. Дмитриева «Россия-2020: долгосрочные вызовы развития» // [www.polit.ru/lectures/2007](http://www.polit.ru/lectures/2007)



— усиливается спрос со стороны населения, бизнеса и структур гражданского общества на диалог и взаимодействие с государством в процессе исполнения государственных функций.

Таким образом, если мы попытаемся применить это к тому, что может случиться с Россией в период до 2020 г., то можно сказать следующее. Если у нас в экономике и есть значительный потенциал долгосрочного развития, то многие институты у нас из рук вон плохи. *Мы находимся на уровне 25% наименее развитых стран мира по многим показателям качества государства, характеризующим уровень коррупции, состояние государственного регулирования экономики, эффективность защиты прав собственности. Достигнуть постиндустриальной стадии развития с такими отсталыми институтами практически невозможно. По крайней мере, ни одной стране в мире этого еще не удавалось.*

Но, несмотря на это, у нас еще есть некоторый, хотя может быть и очень небольшой, потенциал догоняющего развития, который может быть реализован без радикального улучшения положения в институциональной сфере.

В этом отношении заслуживает внимания опыт перехода к инновационному типу развития Финляндии. В 1990-х гг. экономика страны находилась не в лучшем состоянии. Сегодня это страна победившего «хайтэка», а финская национальная модель производства и использования новых знаний признана одной из наиболее эффективных в мире. В 2007 г. экономика Финляндии согласно международному рейтингу признана самой конкурентоспособной в мире. В чем секрет? Власть, наука, бизнес договорились об общих правилах игры и обеспечили высокий уровень образования, маркетинговый стиль мышления, конкурсный (открытый и соревновательный) принцип распределения средств на науку с привлечением международных экспертов.

Размышления о совмещении одновременного решения задач завершения «первичной» модернизации и перехода к реализации инновационной модернизации не могут не актуализировать вопрос о «чувствительности» экономико-технологических систем к характеру политической системы. За последние двадцать лет проведено множество эмпирических исследований, определяющих связь между типом политической системы и темпом экономического роста. Обзор этих исследований содержится в работе Л. Сироуви и А. Инкельса «Воздействие демократии на качество экономического роста»<sup>32</sup>. Авторы приходят к выводу, «что в лучшем случае демократия не оказывает всеобщего и непосредственного влияния на ускорение экономического роста, если не касаться других факторов». Дж. Ф. Хелливелл<sup>33</sup> в обстоятельном труде, рассматривающем 125 стран в период 1960–1985 гг., приходит к идентичному выводу: «...остаётся невозможным выявление какого-либо систематического влияния нетто демократии на рост экономики». В работе А. Элесина и Р. Перотти «Политическая экономия роста: критический обзор последней литературы»<sup>34</sup> (1994) тот же вывод сформулирован несколько иначе: «...нет доказательств, если говорить в общем и целом, что демократия с гражданскими свободами является ценным решением, обеспечивающим рост экономики». Затем авторы добавляют: «...проблема

<sup>32</sup> *Sirovy L., Inkeles A.* The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review // *Studies in Comparative International Development*. 1990. Т. 25. № 1.

<sup>33</sup> *Helliwell J.F.* Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth. Oklahoma City — London, 1991.

<sup>34</sup> *Alesina A., Perotti P.* The Political Economy of Growth. N.Y., 1994. Т. 8. № 3. P. 351–372.

может быть представлена иначе, то есть демократия с гражданскими свободами помогает росту экономики».

Приверженцы тезиса о верховенстве недемократии над демократией выделяют преимущества, которые могут иметь место только в некоторых недемократических системах (но они экстраполируются на все недемократические системы). Эти преимущества заключаются в способности к мобилизации экономики и к концентрации энергии общества на решении задач долгосрочного экономического роста. Утверждается также, что авторитарные режимы лучше противостоят натискам групп интересов, которые являются побочным продуктом демократии и тормозят развитие экономики.

Приверженцы тезиса об экономическом верховенстве демократии над недемократией, в свою очередь, утверждают, что права частной собственности надежнее гарантированы в условиях демократии.

Но мы не должны забывать об ограниченности аналитической пригодности проводимого сравнительного анализа в рамках альтернативы: демократия — недемократия. Политические переменные не должны ограничиваться этой дихотомией. В демократических системах кроется множество институциональных различий, влияющих на рост экономики или препятствующих ему. Дифференциация особенно касается области экономической свободы — фактора, имеющего ключевое значение для экономического роста.

В то же время нельзя отрицать, что существует определенный тип недемократического режима, например азиатская прокапиталистическая автократия, способный развиваться быстрее, чем какой-либо другой тип демократии. Но это пока лишь гипотеза, которую необходимо проверить, сопоставив экономический рост недемократических стран Восточной Азии в период 1961—1990 гг. с темпом роста некоторых быстро развивающихся демократических стран в 50-х и 60-х гг. (например, Япония, Западная Германия, Италия).

Лешек Бальцеревич, размышляя о политическом контексте трансформации экономик стран Центральной и Восточной Европы, начавшейся в 1989 г., большее предпочтение отдает демократической политической системе. Это он аргументирует тем, что, во-первых, демократия, хотя и не может подменить значение капитализма для экономики, тем не менее играет огромную внеэкономическую роль: она гарантирует в современных условиях самый высокий уровень общественной легитимизации тех, в чьих руках власть, а также в наивысшей степени уважает достоинство тех, кем власть управляет. Во-вторых, какая бы ни была попытка перехода к недемократическому режиму с позиций незрелой демократии, господствующей в Центральной и Восточной Европе, она вряд ли бы привела к возникновению успешной экономики восточноазиатского типа. Ибо это очень редкий тип экономики, и появиться он смог только в определенных условиях. Отход от демократии, вероятно, закончился бы популистской диктатурой, которая сказалась бы на экономике гораздо хуже, чем незрелая демократия. Следовательно, выводы для стран Центральной и Восточной Европы очевидны. Эти страны должны укреплять демократическую систему, в частности, путем процедуры усиления роли фактора публичности в процессе демократического принятия решений, путем введения в жизнь Конституции, ограничивающей действие популистской политики, путем избирательного права, способного сократить чрезмерное количество политических персонажей, и т.д. Такие реформы, повышая рациональность принимаемых политических

решений, ускорят переход к действенному капитализму, а это, в свою очередь, укрепит демократию<sup>35</sup>.

Из этих размышлений очевидно, что *единственным экономическим оправданием авторитаризма служит фактор мобилизации общественной экономики как единственный фактор, способствующий быстрому экономическому росту. Но он не снимет проблемы социальных и политических издержек такого типа роста и не гарантирует эффективности капиталистической модели.*

**Именно поэтому последняя черта, отличающая нас от классических модернизаций, — предельно высокая цена ошибки при принятии стратегических решений о модернизации.** В каком смысле? Как заметил американский политолог Адам Пшеворский, если взять 10 самых успешных кейсов экономического роста и 10 самых провальных<sup>36</sup>, в каждой десятке будет по восемь *недемократий*. Как заключил Пшеворский, *недемократия* либо крупно выигрывает, либо крупно проигрывает. Стратегические решения, принятые без должной конкуренции в их обсуждении, либо оказываются чрезвычайно удачными потому, что позволяют концентрировать ресурсы и навязывать модель «сверху», либо оказываются совершенно провальными. Понятно, что провальный сценарий для современной России абсолютно недопустим.

А. Пшеворского поддержал патриарх нашей науки и политики Е.М. Примаков. Его недавнее выступление в Торгово-Промышленной палате можно считать выбором в пользу поддержки демократических институтов и, прежде всего, ценностей гражданского общества, политической конкуренции и плюрализма, ибо «успех модернизации в России во многом зависит от создания такой партийно-политической системы, которая помогала бы властям избегать ошибочных решений. Характерная черта такой системы — партийный плюрализм. Его нормальному развитию в России препятствуют два обстоятельства: жесткий контроль сверху, направляющий процессы партийного строительства, и административный ресурс, которым в несравнимо большей степени, чем другие партии, пользуется самая сильная из них — “Единая Россия”...Создание моноцентрической партийно-государственной системы даже при наличии на политическом поле многих партий блокирует демократический процесс»<sup>37</sup>.

Представляется, что судьба успешного осуществления в России проекта системной модернизации может быть связана только с одновременной демократизацией политической системы. Причем демократия в этом случае должна выступать не только в качестве электоральной, но и сформироваться как *полития*, с устойчивыми институтами и общепринятыми правилами игры. Если и в этот раз судьба модернизации будет отдана на откуп только государству и стоящей за ним бюрократии, превратившейся в последние годы из инструмента управления в управляющую силу, то модернизационный проект так и останется на уровне «пиар-проекта». Инстинктивно чувствуя свой интерес к проектам модернизации, в которых решающая роль отводится государству, бюрократия формально готова принять и поддержать такие проекты. Это не случайно, поскольку их реализация обещает значительное расширение возможностей для извлечения бюджетной и административной ренты. В результате на практике

<sup>35</sup> Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация: Очерки на рубеже эпох. М.: Наука, Изд-во УРАО, 1999. С. 148.

<sup>36</sup> Przeworski A. Democracy as an Equilibrium // Public Choice. Issue 123. 2005. P. 253–273.

<sup>37</sup> Примаков Е.М. Россия на перепутье // Аргументы недели. № 5 (246). 10.02.2011. С. 12.

модернизационные программы неизбежно сводятся и будут сводиться к попыткам осуществления затратных и неэффективных инфраструктурных проектов, имитации отдельных примеров достижений в сфере технических изобретений и разработок новых технологий. Высокий уровень коррупции станет неотъемлемым атрибутом этой активности. *Именно поэтому опора на гражданское общество, на принципы конкурентности, плюрализма, открытости, публичности, которые в большей степени способствуют эффективному развитию человеческого и социального капитала, могут стать серьезными защитными клапанами, препятствующими сползанию в стагнацию и деградации.* Ибо, как показывает мировой опыт, успешное и эффективное осуществление постиндустриальных модернизаций происходит только при использовании индивидуальной инициативы и полноценной рыночной конкуренции, а провалы — когда главным актором остается только государство<sup>38</sup>.

## 1.2. Политическая модернизация: проблемы и ограничения

Проведение политической модернизации в современной России — более чем актуальная задача, поскольку демократические транзиты «третьей волны» в большинстве случаев не завершились созданием консолидированных демократий. Более того, на значительной части постсоветского пространства возрождаются авторитарные порядки, подновленные псевдодемократической риторикой. Все это ставит перед исследователями серьезные вопросы о причинах успеха либо неуспеха консолидации демократии в современном мире, структурных предпосылках и процедурных условиях перехода к ней, движущих силах этого перехода и т.д. Очевидно, что сами эти переходы настолько разнообразны, что их трудно свести к какой-либо одной модели. Как точно отметил Ф. Шмиттер, в наши дни, когда многие процессы «третьей волны» демократизации стали гораздо яснее, а варианты будущего развития поставоритарных режимов — более предсказуемыми, предвзвешение скорого достижения ими общей демократической цели уступило место пониманию того, что «утверждение демократии представляет собой значительно более сложную задачу, чем устранение автократии» и «не все, устремившиеся к демократии, могут добраться до той цели, которую они намечали»<sup>39</sup>. К подобным выводам приходят С. Хантингтон, Д. Растоу и А. Пшеворский. Так, по мнению последнего, устойчивая демократия является *одним из возможных исходов* стремления покончить с авторитаризмом и представляет собой систему разрешения социального противоречия, когда ни одна из сторон никогда полностью не контролирует положение и не определяет конечный результат, который для всех политических акторов всегда остается неопределенным<sup>40</sup>. Что касается России, то ее демократические реформы 1990-х гг. в целом не были успешны. Были достигнуты некоторые свободы в политической и экономической областях (гласность, свобода прессы, невмешательство государства в частную

<sup>38</sup> См.: Макаренко Б. Посткоммунистические страны: некоторые итоги трансформации // Полития. № 3 (50). 2008; Афанасьев М.В. Невыносимая слабость государства. М.: РОССПЭН, 2006.

<sup>39</sup> Ачкасов В.А. Сравнительная политология. СПбГУ: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2002. С. 113.

<sup>40</sup> См.: Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 2000. С. 8.

жизнь, возможность частных инициатив). Однако в целом результат характеризуется как квазидемократический и квазирыночный<sup>41</sup>. Многие отечественные исследователи указывают на онтологическую угрозу, исходящую от застревания в «ситуационной неопределенности», которая не менее опасна, чем сползание к авторитаризму, поскольку застойная инерционность длительного состояния, при котором социальные группы и отдельные индивиды «привыкают» к равновесной неопределенности, становится трудно преодолимым препятствием к оздоровлению общества<sup>42</sup>. Российское общество, видимо, будет модернизироваться, скорее всего, по своеобразной модели «пульсирующего» развития, в котором реформаторские порывы будут чередоваться с паузами, отступлениями и даже рецидивами прошлого. Эволюция столь сложного и противоречивого феномена не может быть простой и прямолинейной. Тем более что происходит она как нераздельная часть общего эпохального процесса самоопределения человеческого сообщества в глобализирующемся мире.

Напомним, что под собственно *политической модернизацией* в политической науке понимают процесс создания эффективных властных институтов и механизмов, формирование эффективной и компетентной бюрократии европейского типа, расширение участия масс в политике, становление правового государства и гражданского общества. Политическая модернизация — это формирование, развитие и распространение современных политических институтов и политических практик, которые в наибольшей степени могут обеспечить адекватную реакцию политической системы на вызовы современности<sup>43</sup>. Политическая модернизация представляет собой составную часть общего процесса модернизации, и поскольку без необходимых изменений в сферах власти и политики невозможно и ускоренное развитие экономики, сферы образования и культуры, и, в свою очередь, интенсивное развитие новых экономических отношений и гражданской культуры требуют изменения политических институтов. Подчеркнем, что модернизация в политической сфере связана с реальной активизацией политического участия населения, развития многопартийности, становлением и развитием открытых плюралистических политических систем. Как показал опыт модернизации в ведущих индустриальных и демократических странах, ни экономическая, ни технологическая, ни чисто социальная, ни экологическая или какая-либо другая инновации не могут состояться без политической модернизации общества.

С точки зрения теории модернизации целью политического развития является формирование нового типа взаимодействия власти и общества, создание социальных и политических механизмов, позволяющих большей части населения влиять на принятие основных решений.

Осмысление теории и накопленного опыта модернизации позволяет соотнести проблемы нашей страны с общим направлением общемирового процесса, найти стержневой момент в анализе и прогнозировании процесса демократизации общества.

Напомним, что, по мнению одного из классиков теории модернизации Ш. Эйзенштадта<sup>44</sup>, *политическая модернизация* означает:

<sup>41</sup> Куда пришла Россия?.. Итоги социетальной трансформации. Международный симпозиум 16–18 января 2003 г. М.: МВШСЭН, 2003. С. 15–63.

<sup>42</sup> См.: Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: Quo vadis? М.: Издательство ИС РАН, 2003. С. 235.

<sup>43</sup> Россия в поиске эффективной политики модернизации. М.: ИС РАН, 2010. С. 13.

<sup>44</sup> *Эйзенштадт Ш.* Модернизация: протест и изменение. М., 1966.

- создание дифференцированной политической структуры с высокой специализацией политических ролей и институтов;
- территориальное и функциональное расширение области центрального законодательства, администрации и политической активности;
- постоянное расширение включенности в политическую жизнь социальных групп и индивидумов;
- возникновение и быстрое увеличение рациональной политической бюрократии;
- ослабление традиционных элит и их легитимации; замена традиционных элит модернизаторскими и др.

В политологической литературе выделяют следующие типы модернизации. *Первичная модернизация* — охватывает эпоху первой промышленной революции, разрушения традиционных наследственных привилегий и провозглашения равных гражданских прав, демократизации (Западная Европа, США, Канада). Сначала произошла модернизация духовно-идеологической сферы (Возрождение, Реформация, Просвещение), затем трансформировалась экономика, т.е. вызрели реальные интересы в обществе и произошла дифференциация форм собственности. В результате образовывалась некая горизонтальная структура — гражданское общество, и тогда уже изменилась политическая система, в ней закрепились представительства реальных социальных интересов. *Вторичная модернизация* («отраженная», модернизация вдогонку) возникает как результат социокультурных контактов отстающих в своем развитии стран (Россия, Бразилия, Турция и др.) с уже существующими центрами индустриальной культуры.

При этом типе модернизации предполагается, что одни элементы общества «убежали» вперед, более или менее соответствуют развитию в передовых странах, а другие еще отстают в своем развитии или вовсе отсутствуют. Развитие общества при *вторичной модернизации* напоминает, по мнению бразильского историка и социолога Н. Вернек Содре, «движение квадратного колеса»<sup>45</sup>, в разных странах варьируются лишь систематичность «встрясок», глубина «ухабов» да скорость движения. Это сравнение удачно иллюстрирует *цикличность* «догоняющей» модернизации, когда чередуются эволюционные и революционные начала. Колесо со скрипом переваливается через вершину между гребнями и замирает на новой грани — период бурного, но весьма неравномерного развития сменяется стагнацией или медленной эволюцией в ранее выбранном направлении. Основная проблема, которая возникает при таком движении, заключается в том, что социальная структура общества, плохо приспособленная к резким встряскам, вынуждена приспосабливаться к переменам. Успех этого типа модернизации зависит от эффективности общественно-политических институтов, которые могут адекватно реагировать на изменения и амортизировать толчки, т.е. от государственно-правовой системы, партий и движений, практики непосредственных контактов руководителей страны с бизнесом, интеллектуалами, народом, от вооруженных сил, средств массовой информации и т.д.

Как показывает мировой опыт, переходные общества могут застревать на стадии *частичной модернизации*, когда традиционность и рациональность как принципиально противоположные способы поведенческой ориентации человека и общества, от которых зависит формирование экономических, технических,

<sup>45</sup> Вернек Содре Н. Бразилия: анализ «модели развития». М., 1976.



административных навыков и соответствующих организационных структур, институционализируются в рамках одного и того же общества. Отдельные традиционные институты отнюдь не являются неизбежным препятствием модернизации, а, наоборот, о чем свидетельствует опыт многих стран, могут способствовать успешному политическому развитию. Однако вторжение готовых образцов, произведенных модернизированным миром, в социально-исторический контекст общества, не успевшего модернизироваться за счет внутренних процессов, приводит к одновременному сосуществованию непреодоленных остатков прошлого вместе с новыми элементами, проявившимися вследствие реформ, что вызывает их взаимное обострение. Внедренные в новый контекст элементы модернизированного общества перестают функционировать как рациональные, и в то же время немодернизированные элементы не могут функционировать как традиционные. Симбиоз оказывается неплодотворным.

Проблема выбора вариантов и путей политической модернизации решалась в теоретическом споре либералов и консерваторов. Для ученых либерального направления (Р. Даль, Г. Алмонд, Л. Пай) основными критериями политической модернизации являются *степень вовлеченности населения в систему представительной демократии и уровень открытой конкуренции свободных элит*. При этом возможны следующие варианты развития событий:

— при приоритете конкуренции элит над участием рядовых граждан складываются оптимальные предпосылки для последовательной демократизации общества и осуществления реформ;

— в условиях возвышения роли конкуренции элит, но при низкой активности основной части населения складываются предпосылки установления авторитарных режимов и торможения преобразований;

— доминирование политического участия населения над соревнованием элит (когда активность управляемых опережает профессиональную активность управляющих) способствует нарастанию охлократических тенденций, что может провоцировать ужесточение форм правления и замедление преобразований;

— одновременная минимизация соревновательности элит и политического участия населения ведет к хаосу, дезинтеграции социума и политической системы, что также может провоцировать установление диктатуры.

Согласно теории полиархии Р. Даля<sup>46</sup>, эффективность правящего режима в процессе модернизации зависит от политической либерализации, что включает:

— обеспечение взаимной безопасности среди конкурирующих в борьбе за власть политических групп;

— формирование сильной исполнительной власти, зависящей от демократических институтов;

— создание интегративной партийной системы;

— появление представительных местных правительств.

По мнению ученых *консервативного* направления (С. Хантингтон, Дж. Нельсон, Х. Линц и др.), главным источником модернизации является *конфликт между мобилизованностью населения, его включением в политическую жизнь и институционализацией, наличием необходимых структур и механизмов для артикулирования и агрегирования их интересов*. В то же время неподготовленность масс к управ-

<sup>46</sup> Даль Р. Полиархия: участие и оппозиция / Пер. с англ. под ред. С. Деникиной, В. Барановой. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2010.

лению, неумение использовать институты власти и, следовательно, бесплодность их участия в политике способствуют дестабилизации режима правления. Модернизованность политических институтов, по С. Хантингтону, связана не с уровнем их демократизации, а со способностью приспособиться к постоянно меняющимся социальным целям, за которые борются включающиеся в политическую жизнь широкие массы населения. Только жесткий авторитарный режим, контролирующий порядок, может обеспечить переход к рынку и национальное единство. В своих работах консерваторы выделяют и условия, необходимые для эволюционной модернизации под руководством авторитарной политической власти: компетентность политических лидеров; выделение качественно различных и продолжительных этапов в процессе реформ, каждый из которых должен иметь конкретные цели и собственные приоритеты; точный выбор времени их проведения.

Итак, если консерваторы акцентируют внимание на обеспечении политического порядка с помощью централизованных институтов (структурная дифференциация политической системы), то либералы — на наличии возможностей для населения постоянно влиять на тех, кто имеет власть (тенденция к равенству и участию).

Наиболее типичные преграды на пути политической модернизации следующие: националистическая политика, приводящая к автаркии; крайности технократизма, игнорирующего социальные нужды общества, и популизма, приносящего в жертву социальной политике эффективность экономического развития; неспособность или нежелание политической власти распространить модернизацию (и плоды ее) с элитарного на массовый уровень; неглубокое, механическое восприятие современных политических ценностей и норм при фактическом доминировании традиционной политической культуры.

Среди закономерностей переходного периода отмечается, прежде всего, в качестве исходного уровня — вызревание внутреннего кризиса авторитаризма, который охватывает государственные институты и порядок их функционирования, а также политическую элиту. Происходит снижение легитимности режима не только на уровне масс, но и на уровне элиты. Часть элиты считает неизбежным приспособление режима к меняющейся реальности. Переходный период развивается тогда, когда в элите берут верх сторонники данной позиции, которые и начинают либерализацию.

Стержневой проблемой данного периода, решение которой обеспечивает переход к демократии, выступает формирование гражданского мира. «Это понятие означает... отсутствие вооруженной конфронтации и других острых форм социального конфликта, способных дезорганизовать общественную жизнь, поддержание стабильности и согласия на уровне, приемлемом для становления и консолидации демократии»<sup>47</sup>. Он достигается, если все социальные группы, политические силы способны реализовать требования «трех консенсусов»: обеспечить согласие относительно прошлого, все политические силы определяют «правила игры» в новой политической ситуации, модель общественного переустройства, программа ее достижения должна быть принята большинством общества.

Опыт показывает, что своеобразие процессов модернизации определяется совокупностью социально-экономических, политических факторов. Необходимо

<sup>47</sup> Свободная мысль. 1994. № 12–18. С. 106.



учитывать: исходную модель экономических отношений (сложилась или нет рыночная экономика до начала политических преобразований); одновременно или поочередно решаются задачи экономического и политического реформирования; каков тип предшествующего недемократического режима (тоталитарный или авторитарный); способ перехода от диктаторского режима к демократии; происходит становление или возрождение демократии; содержание национальных традиций, состояние общественного сознания.

Помимо этого политическая модернизация проходит в условиях конфликта между национальными политическими культурами и общецивилизационными ценностями. Неизбежно в каждой стране возникает проблема:

— идти ли путем копирования каких-либо моделей развития и акцент делать на перенесение в данную социально-политическую ситуацию уже имеющихся образцов;

— создавать оптимальный вариант политической системы, адекватный всему комплексу конкретных условий данного общества?<sup>48</sup>

И теория политической модернизации, и практика дают на этот вопрос неоднозначные ответы. Наряду с противоречием, связанным с конфронтацией универсальных стандартов и традиционных ценностей, в процессе модернизации проявляется противоречие между многообразием социально-политических интересов, сформировавшихся в обществе, и возможностями политической системы принимать эффективные решения.

Эти противоречия пронизывают все сферы общественной жизни, влияют на формирование политических интересов и способы их взаимодействия. Знание противоречий модернизации позволяет выработать оптимальный вариант политической позиции, ослабляющей проявление типичных для переходного состояния кризисов. Чтобы осмыслить содержание и взаимосвязь кризисов политического развития, целесообразно поставить такие вопросы: «Как правящая элита реагирует на возросшую политическую активность различных социальных групп? Достигнуто ли в стране согласие относительно методов политической власти? Способно ли государственное управление эффективно воздействовать на общество?»<sup>49</sup>

Необходимо учитывать, что в период модернизации приходят в движение различные социальные группы, стремящиеся оформить свои политические интересы и получить доступ к принятию решений. Правящая элита может избрать один из вариантов действия: подавление путем насилия; юридическое признание оппозиции; не только формальное признание оппозиции, но и сотрудничество с ней. Кризис участия возникает в той ситуации, когда правящая элита препятствует политической активности групп, стремящихся получить доступ к власти.

Одним из ключевых показателей эффективности и результативности политической системы является легитимность. Напомним, что это понятие означает признание обществом правомерности официальной власти. Поскольку в ходе модернизации создается угроза статусу основных традиционных институтов, а динамизм изменения социальной структуры порождает такую ситуацию, что не все группы получают доступ к сфере принятия решений, то взаимодействие

<sup>48</sup> Бродовская Е. В. Трансформация политической системы современного Российского общества: институциональные и социокультурные составляющие. Автореф. ... дис. д-ра пол. наук. Тула, 2008. С. 28.

<sup>49</sup> Там же. С. 29.

общества и власти может принять конфликтную форму, выливающуюся в кризис легитимности. Он означает отсутствие признания обществом данной политической системы, методов деятельности политической власти.

Мозаичная картина модернизируемого общества отражается во взаимосвязи следующих процессов: разрыв между экономическими отношениями и становлением политической системы; разрыв между системой ценностей, на которых основывалась легитимность власти, и изменениями, приводящими общественные отношения в противоречие с этими ценностями; растущая неудовлетворенность, вызванная несоответствием между ожидаемыми благами и реальными последствиями правительственных решений. В контексте этих процессов естественно возникает вопрос, насколько действенно государственное управление. Для обозначения ослабления способности государства проводить свою политику используется понятие «кризис регулирования конфликтов», или «кризис проникновения».

Наличие противоречий, проявляющихся в развитии современного российского общества, широкая сфера распространения социальных конфликтов являются основой для проявления типичных для модернизации кризисов. Особую актуальность приобретает в наши дни изучение факторов, способствующих или нейтрализующих возможность социального взрыва. Теория политической модернизации, разработка конфликтологии переходного периода должны стать теоретической базой для формирующейся политической элиты России в проведении конструктивной политики<sup>50</sup>.

Основные характеристики и тенденции развития политической системы современного российского общества отражают специфику трансформационных процессов, начавшихся в 90-е гг. XX в. Сложность и многомерность происходивших изменений во многом обуславливались системным кризисом, охватившим все сферы жизни — экономику, политику, идеологию. Страна оказалась на пороге грядущих перемен, кризисные процессы, хотя и являлись, по существу, взаимосвязанными, все же обладали определенной спецификой: Россия прошла через длительный макроэкономический кризис, через системную трансформацию коммунистических институтов в институты рыночной демократии<sup>51</sup>.

В процессе посткоммунистического перехода к демократии Россия столкнулась с рядом проблем: экономическим спадом, высокими социальными издержками преобразований, олигархической формой собственности, распространением коррупции, нестабильностью демократических институтов и т.д. Вместе с тем особенностью ее политического развития были связаны не столько с самой ситуацией трансформации политического режима, сколько с построением новой государственности и сложносоставными конфликтами, сопровождавшими этот процесс.

Переход и «укоренение» демократии в России, составляющей суть политической модернизации, постоянно воспроизводит глубинные противоречия между обществом и государством. И вырастают они из многих негативных, «распадных» явлений, сопровождающих этот процесс, — постоянная угроза территориальной

<sup>50</sup> См.: *Никовская Л.И.* Трансформация в России в контексте социального конфликта. В 2 ч. М.: Ключ-С, 2004.

<sup>51</sup> *Бродовская Е.В.* Трансформация политической системы современного Российского общества: институциональные и социокультурные составляющие. Автореф. ... дис. д-ра пол. наук. — Тула, 2008. С. 23.

целостности России и ее безопасности, существенный экономический спад в результате мирового финансово-экономического кризиса, колоссальная социальная поляризация, деградация культурно-символического пространства, отрицательные демографические процессы, характеризующиеся сверхсмертностью населения, и пр. Попытки власти консолидировать общество в этих условиях лишь подчеркивают разнонаправленность реально сложившихся социальных практик «верхов» и «низов» общества.

Исследуя специфику российской политической трансформации, многие ученые отмечают ее двойственность и противоречивость. С одной стороны, в стране создан необходимый минимум демократических институтов. С другой — налицо постоянные вторжения власти в частную сферу, нарушения принципа разделения властей и, главное, отсутствие эффективных механизмов поддержания легитимно принятых норм, принуждения к исполнению законов. Попытки осмыслить сложившуюся ситуацию привели к появлению многочисленных работ о «демократии с прилагательными» — постсоветская демократия в них характеризуется как «дефектная», «заблокированная», «нелиберальная» и т.д.<sup>52</sup>

Представляется, что основным тормозом на пути формирования т.н. «креативной модернизации» будут, прежде всего, факторы социально-политического свойства, среди которых главным является характер сформировавшегося в России политического режима, который противоречит требованиям модернизации и тем планам инновационного рывка, что были обозначены в известных выступлениях российских лидеров, особенно в формуле «четырех “И”»: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции», сформулированной Д. Медведевым. По мнению большинства отечественных и зарубежных политологов, российский политический режим приобретает отчетливые авторитарно-бюрократические черты, а именно: закрытый характер, исключающий массовое политическое участие; дифференцированную, но не консолидированную элиту (Глухова А.В., Гаман-Голутвина О.В., Соловьев А.И., Сморгунев Л.В., Красин Ю.А., Галкин А.А., Никовская Л.И., Малинова О.Ю., Сунгуров А.Ю., Холодковский К.Г., Якимец В.Н. и др.).

Следует отметить, что трансформация политической системы постсоветской России проходила в сложных социокультурных условиях, так как традиционные компоненты ценностной системы, сложившиеся типы политического сознания, доминирующие стратегии политического поведения в определенной мере препятствовали усвоению демократических норм и укоренению демократических институтов. Как и в большинстве транзитивных стран, демократический переход в России сопровождался ценностной делегитимацией институциональных нововведений. Неустойчивость демократических институтов предопределила достижение режимной консолидации в двух основных формах: олигархического авторитаризма (1996–1999 гг.) и плебисцитарной демократии с сильной исполнительной властью (2000–2007 гг.)<sup>53</sup>. Режим олигархического авторитаризма нежизнеспособен, так как продуцирует такие механизмы саморазрушения, как негативная массовая мобилизация, делегитимация власти, сепаратизм в регионах.

<sup>52</sup> См.: *Diamond L. The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy. Wien, 1996; Merkel W. Defekte Demokratien // Merkel W., Busch A. Demokratie in Ost und West. Frankfurt a. M., 1999.*

<sup>53</sup> *Бродовская Е.В. Трансформация политической системы современного Российского общества: институциональные и социокультурные составляющие. Автореф. ... дис. д-ра пол. наук. Тула, 2008. С. 2–3.*

Режим плебисцитарной демократии с сильной исполнительной властью более устойчив благодаря ограничению давления на систему сил, ее разрушающих, но не способен обеспечить воспроизводство политической системы без лидера, легитимность которого поддерживает функционирование основных политических институтов.

Большее согласие среди экспертов вызывает определение современной российской политической системы как «моноцентрической»<sup>54</sup>. В чем его природа, имея в виду социальные и социо-политические его основания? Первое, что следовало бы учесть, оценивая российскую политическую систему, — это ярко выраженная *персонификация* власти. Российская система носит не столько *институциональный*, сколько *персоналистский* характер<sup>55</sup>. Как ни странно, правовые основания для подобного рода ее характера дала Конституция 1993 г., принятая в непростых политических условиях. С одной стороны, на излете демократического движения конца 80-х — начала 90-х гг. она провозгласила (в основном в первых двух главах, защищенных сложной процедурой изменения) широкие демократические права и свободы (статьи 17–64), народный суверенитет (статья 3), ввела разделение властей (статья 10), независимость суда (статьи 120–122). Но с другой стороны, под воздействием победы президента в острой схватке с ретроградной оппозицией, определяя конкретную структуру власти, она вывела президентскую власть за рамки не только исполнительной власти, но и всей системы разделения властей, поставив президента *над* ней в качестве располагающего обширными правами главы государства (статьи 80, 83–90)<sup>56</sup>, и тем самым создал *верховную* власть, чем институционально подкрепил историческую традицию ее персонификации<sup>57</sup>. В существующей системе верховному лицу принадлежит последнее слово по всем сколько-нибудь значимым вопросам управления. Его положение «над» всеми властями создает предпосылки и соблазн простого подчинения ему всех звеньев государства. Отсутствие выработанного десятилетиями механизма гармонизации и взаимодополнения функций разных органов государственного управления толкает, особенно в условиях запроса на стабильность и «порядок», к замене этого механизма взаимоотношений упрощенным вариантом — «вертикалью власти».

Ясно, однако, что при какой бы то ни было, доведенной до любого совершенства, «вертикали власти» один человек не может реально управлять всем объемом сложнейших материй государственной практики. В современных развитых демократических системах эта задача решается посредством, с одной стороны,

<sup>54</sup> *Холодковский К.Г.* К вопросу о политической системе России // Полис. 2009. № 2.

<sup>55</sup> В этом смысле можно согласиться с формулой Ю. Пивоварова: «Россия в полном объеме управляется персонифицированной властью» (*Пивоваров Ю.С.* Русская власть и публичная политика. Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита // Полис. 2006. № 1. С. 17). Во время опроса ВЦИОМ в 2005 г. 55% респондентов были уверены, что источником власти и носителем суверенитета в России является не народ, как записано в Конституции, а президент («Известия», 09.12.2005).

<sup>56</sup> Характерно, что, формально обладая правом не утвердить предложенную президентом кандидатуру председателя правительства, Государственная Дума должна принимать это решение под угрозой роспуска (ст. 110). В этих условиях за весь пятнадцатилетний срок Думе только один раз (после дефолта 1998 г.) удалось настоять на своем мнении относительно кандидатуры премьера.

<sup>57</sup> «Президентская власть приобретает функции “верховного арбитра”, определяющего границы и принципы применения законов (правила применения правил)» (*Рогов К.* Неприемлемый преэминик // Pro et Contra. 2007. № 4–5. С. 12).

разделения властей, с другой, применением принципа «субсидиарности», то есть разделения полномочий, при котором «наверх» передаются только те из них, с которыми не может справиться нижестоящая инстанция. Те или иные разновидности общественного контроля (через структуры гражданского общества, через СМИ) дополняют этот механизм, «подчищая» неисправности, выправляя «перегибы», предлагая свои инициативы и альтернативные варианты политики.

В «нулевые» годы, особенно в годы путинского президентства, был стремительно реализован курс на бюрократическую централизацию и расширение государственного контроля над различными сферами общественной и политической деятельности. Этот курс проводился последовательно все годы путинского президентства, особенно начиная с 2003–2004 гг.<sup>58</sup> Знаковыми, этапными событиями были здесь «дело ЮКОСа», давшее недвусмысленный сигнал, быстро принятый к сведению верхушкой бизнеса, отказавшейся в результате от каких бы то ни было претензий на самостоятельную политическую роль; разгон старой команды основателей НТВ, «унифицировавший» телевидение и знаменовавший полувывужденное, полудобровольное подчинение СМИ чиновничьему контролю; отмена выборности губернаторов, положившая конец региональной «вольнице», превратившая губернаторов из политиков, облеченных доверием избирателей, в крупных чиновников и во многом уничтожившая юридические различия между губернаторами и президентами республик; переделка избирательной системы, направленная на максимальное затруднение деятельности оппозиции и обеспечение привилегированного положения «партии власти»<sup>59</sup>. Сами усилия по формированию «партии власти» стали методом консолидации бюрократии — ее различных звеньев и уровней, как федеральных, так и региональных. Другое дело, что эта консолидация нередко не реализуется в силу не совмещающихся между собой претензий различных бюрократических групп.

В условиях, когда уже нет контролирующей все и вся, в том числе и конкретных чиновников, партии-государства, а с другой стороны, идет выхолащивание значимости представительной власти, фактически отсутствует ее муниципальный уровень, ослабевают контроль со стороны СМИ и общественного мнения, обрела невиданную силу не только высшая, но и средняя и «низовая» бюрократия. Бюрократия стала, тем самым, привилегированной опорой и инструментом верховной власти, функционирующей почти исключительно «сверху вниз», через выстроенную вертикаль. Контролируемая только «сверху» бюрократия не может быть никакой другой, кроме как традиционной, служащей не столько делу, сколько

<sup>58</sup> Я. Шимов в статье, опубликованной в журнале «Неприкосновенный запас» (2008, № 57), показывает, что суть административных реформ президента Путина может быть сведена к понятию «централизация». Г. Голосов не без оснований делает вывод, что Путин «контролирует народ для элиты, создавая при этом впечатление, что он контролирует элиту для народа». (*Голосов Г.* Выборы как механизм контроля // Дело. 01.10.2007).

<sup>59</sup> Все общественные организации, кроме партий, утратили право участия в выборах. Повышена до 50 тыс. минимальная численность партий, запрещен выход депутатов из партий. Прекращены выборы по одномандатным округам и запрещены избирательные блоки. Порог при прохождении партий в Думу повышен с 5 до 7%. Ужесточены требования к сбору подписей и внесению избирательного залога для регистрации партий и кандидатов. Отменено голосование «против всех», отменен минимум участия в голосовании, необходимый для признания выборов состоявшимися.

Правила, установленные законом о выборах, позволяют под разными предлогами устранять партии и отдельных кандидатов из списков. Постоянное изменение «правил игры» сопровождается на местах массовыми и совершенно безнаказанными подтасовками и фальсификациями на самих выборах.

лицам (и здесь, на всех уровнях, действует принцип персонификации власти), преследующей в первую очередь свои собственные, корпоративные и личные, интересы<sup>60</sup>. В процессе исполнения решения, принимаемые «наверху», проходят через плотный бюрократический фильтр, претерпевая при этом серьезную, иногда решающую, трансформацию<sup>61</sup>. На это обстоятельство указывают многие объективные исследователи. Авторы не без основания полагают, что бюрократические структуры «в отсутствие консолидированного гражданского общества *из инструмента управления превращаются в управляющую силу*»<sup>62</sup>. М. Краснов справедливо замечает, что «власть, которая вынужденно опирается не столько на общество, сколько на бюрократию, практически сливаясь с нею и во многом находясь в зависимости от нее, теряет способность и желание воспринимать настоящее и будущее как сложнейшую систему»<sup>63</sup>. По выражению Н. Петрова, система лишилась действенных механизмов «защиты от дурака»<sup>64</sup>.

Таким образом, вторым ключевым моментом политической системы является резкое усиление бюрократии как главного, опорного элемента режима, все больше играющего внутри него самостоятельную роль. Эта роль во многом predeterminedена сформировавшимся экономическим статусом этой группы. Социально-экономическую систему, в которой оказалась Россия в результате непоследовательных рыночных реформ 90-х гг., многие исследователи характеризуют как *олигархический (бюрократический) капитализм*. Десятки стран Востока в своем догоняющем развитии с объективной неизбежностью прошли фазу бюрократического капитализма, и некоторые из них (Южная Корея, Сингапур, Малайзия, Тайвань и др.) достигли выдающихся успехов. Поэтому вина наших либералов не в том, что они допустили этот самый бюрократический капитализм. Вина их была в том, что своей политикой всеобщей либерализации они невольно способствовали формированию наихудшего, наиболее паразитического варианта бюрократического капитализма, олицетворением которого в Азии была сукарновская Индонезия. Главное различие двух вариантов бюрократического капитализма заключалось в *характере* взаимоотношений между верховной властью и бюрократией. В первом варианте верховная власть *жестко контролировала* деятельность бюрократии, которая выступала инструментом реализации национальной стратегии развития. Во втором, благодаря слабости и безвольности верховной власти, бюрократия оказывается самым свободным классом, использующим свое государственное положение для «первоначального накопления» и личного бизнеса. Старая и пополнившая ее ряды новая номенклатура сразу же воспользовались либерализацией в своих узкокорыстных интересах и начали дележ государственной собственности. Большинство руководящих демократов и либералов, боясь опоздать к разделу

<sup>60</sup> Бюрократия «использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным». (Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 35.)

<sup>61</sup> «Любые замечательные реформы, — пишет политолог В. Хомяков, сопредседатель Совета по национальной стратегии, — чиновники на местах уже неоднократно гробили и будут продолжать дальше» («Известия», 19.05.2008).

<sup>62</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором // Политика. 2007. № 1. С. 32.

<sup>63</sup> Краснов М. Конституция в нашей жизни // Pro et Contra. 2007. № 4–5. С. 40.

<sup>64</sup> Петров Н. Демонтаж механизмов «защиты от дурака» // НГ-политика. 05.02.2008.



«пирога», быстренько вписались в ряды бюрократических капиталистов, в одночасье становясь директорами коммерческих банков, финансовых корпораций и т.д.<sup>65</sup> Таким образом, характерной особенностью посткоммунистического развития России является симбиоз власти и собственности, который превратил политический процесс в закулисный торг, основанный на личных, групповых, корпоративных интересах.

Еще одной важной особенностью российского политического процесса является его закулисный, скрытый характер. Несмотря на, казалось бы, внешнюю открытость, реально этот политический процесс переместился сегодня в «тень», протекает внутри не видимых на поверхности теневых структур власти. В свое время малоизвестный в России, но очень популярный в Западной Германии теоретик и практик системы конкурентного экономического порядка и «авторитетный сборник рыночного хозяйства» (Л. Эрхард) Вальтер Ойкен предупреждал, что *если нет конкурентного порядка, то будет государственно-мафиозный порядок*<sup>66</sup>. Лишь через 40 лет после опубликования фундаментального труда В. Ойкена «Основные принципы экономической политики» к аналогичным выводам в своих исследованиях пришли известные американские экономисты У. Адамс и Д. Брок. В разрушающейся социально-экономической системе возникающий «социальный вакуум» просто неизбежно должен заполняться различными властными группами, как правило, центрально-государственными, защищающими лишь свои собственные интересы и особые интересы отдельных лиц, имеющими конфиденциальную информацию по реально происходящим процессам и вредящими интересам общества; этот появившийся вакуум частично был также использован в свою пользу отдельными криминальными и мафиозными структурами, которые создавали свои собственные институциональные сети, и также в ущерб общественным интересам. Это не могло не привести к конфликту между представителями государственных и «неформальных» институтов, а также между крупными политическими группировками, использующими эти институциональные противоречия в своих интересах, что существенно деформировало политическое поле и исказило призму общенационального интереса. Сегодня складывается ситуация, когда демократические по внешней форме процессы оказываются фасадом, за которым идет борьба и торг между реальными политическими игроками, которые и определяют ход политического процесса.

Другой неблагоприятный для системы фактор заключается в том, что все-таки и фактическая бесконтрольность бюрократии, порождая безудержную коррупцию, резко снижают эффективность всей системы управления. На словах с коррупцией российское правительство борется уже третий год, Президент Медведев ввел эту борьбу в число приоритетных задач, но итоги пока неутешительны. По данным Transparency International<sup>67</sup>, ежегодный совокупный доход российских коррупционеров — около 300 млрд долларов, что составляет примерно четверть ВВП. В мировом рейтинге восприятия коррупции Transparency International Россия на 154-м месте из 178, среди стран несопоставимо менее обеспеченных (Папуа — Новая Гвинея, Камбоджа и Таджикистан). В этом году

<sup>65</sup> Симония Н. О роли государства в общественном развитии: Запад Versus незападные модели. С. 23.

<sup>66</sup> Ойкен В. Основные принципы экономической политики: перевод с немецкого. М.: Прогресс, 1995. С. 29–30.

<sup>67</sup> Неутешительные итоги года // Независимая газета. 15.01.2011. С. 2.

печальной статистики добавило и контрольное управление Президента — на госзакупках воруются более 1 трлн руб. в год. На словах с коррупцией борются практически все. Создаются антикоррупционные органы, вводятся высокие стандарты найма госслужащих, принимаются кодексы поведения, публикуются данные о доходах — меры необходимые, но недостаточные — в условиях коррупционной системы их легко обойти. Результаты большого социологического исследования, посвященного изучению институтов и субъектов гражданского общества в их взаимодействии с властью в поле публичной политики, проведенного в 2009–2010 гг.<sup>68</sup>, показали, что существенным фактором, препятствующим формированию полноценной институциональной структуры публичной политики в регионах, является коррупция. Причем не в обычном понимании *как взяточничество*, как криминально наказуемое действие, носящее чаще всего аномальный характер и воспринимаемое как издержки системы, следствие ее недостаточной прозрачности, а как системная норма отношений бюрократии и бизнеса, где скорее исключением является безвозмездное предоставление административных услуг, а правилом — так называемая статусная рента<sup>69</sup>. Корни этого явления уходят в практику формирования отношений по поводу перераспределения собственности в лихие 90-е годы: собственник, осознающий нелегитимность или крайне слабую легитимность своего состояния и своих активов, и бюрократ с психологией рантье, если они взаимодействуют в рамках системы, где «понятия» часто выше закона, обречены на то, чтобы это взаимодействие продолжать на той же основе обмена товар «административный ресурс» на товар «деньги», товар «активы», товар «статусная рента» (недаром, после коррупции, на втором месте по числу негативных оценок респондентами упоминается несоблюдение принципа неприкосновенности частной собственности). Можно со всей определенностью сказать, что корпоративно-бюрократический «этнос» отношений накладывает существенный отпечаток на всю систему общественных отношений в России и во многом предопределяет «правила игры», на которых она основана. Его основное влияние проявляется в закупорке каналов взаимодействия общества с властью и в становящемся все более очевидным отчуждении рядовых граждан и от бизнеса, и от самой власти. *Процессы корпоративизации отношений между обществом и властью самым негативным образом сказываются на развитии институтов и механизмов публичной политики и работают в противоположном направлении от реализации задач системной модернизации*<sup>70</sup>.

Кадровый состав бюрократической верхушки определяется в значительной степени по все тому же же персоналистскому принципу — личного знакомства, землячества, корпоративной принадлежности, личной лояльности. Как известно,

<sup>68</sup> В 2009–2010 гг. под руководством проф. В.Н. Якимца было проведено исследование в более чем 24 субъектах РФ в рамках масштабного исследовательского проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах России» (реализован на средства государственной поддержки, выделенные в виде гранта Институтом общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 16 марта 2009 г. № 160-рп «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества»).

<sup>69</sup> *Переудов С.П.* Плюрализм и корпоративизм в СССР и России (общее и особенное) // Полис (Политические исследования). Научный и культурно-просветительский журнал. 2010. № 5. С. 111–129.

<sup>70</sup> *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО. 2011. № 1. С. 33–45.



«скамейку запасных» при Путине пополняли два источника, во многом совпадавших, — «питерцы» и «чекисты»<sup>71</sup>. «Когда во власти оказывается множество бывших сокурсников, сослуживцев и земляков первого лица, — иронизирует один из политических публицистов, — невольно возникает вопрос: что это — невероятная концентрация талантов или просто ориентация на “своих”, лично преданных и пр.? Вопрос, впрочем, риторический». И заключает: «ориентация на “своих” приводит к закупорке механизма обновления власти и ее, грубо говоря, гниению»<sup>72</sup>.

Персоналистский политический режим, со всеми теми особенностями, которые были представлены выше, приводит к тому, что политические институты России за последние годы не только не укрепились, но оказались еще более размытыми и амбивалентными. По данным обследования Социологического центра Российской академии государственной службы, лишь 18,9% респондентов на вопрос, способна ли сегодня административная система эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам, ответили «в основном способна», а 59,6% признали ее неспособной<sup>73</sup>. Особенно опасным явлением стала растущая дискредитация такого важнейшего института, как выборы<sup>74</sup>. «Политический монополизм, свертывание реальной конкуренции, — констатирует И. Бунин, — ведут к стагнации, которая препятствует модернизации общества, способствует развитию олигархических, “застойных” тенденций»<sup>75</sup>. Продолжится ли этот процесс и дальше?

Существенным ограничением на пути политической и системной модернизации является неготовность самого общества и его активных субъектов к масштабным преобразованиям. Если задаться вопросом, а существует ли субъект колоссальных модернизационных проектов, готово ли общество или какая-либо из его социально-значимых групп к такого рода стратегическим усилиям, то ответ будет скорее отрицательным. Как показывают системные социологические исследования, пока его в массовых слоях общества нет, поскольку мы имеем дело с *незавершенностью социальной модернизация эпохи «модернити»*. Для задач модернизации это означает фактическое отсутствие в массовых слоях населения готовности действовать сообща и отстаивать свои интересы. Так, с позицией:

<sup>71</sup> К «питерским» относятся, например, министр обороны Сердюков, министр финансов Кудрин, многолетний директор ФСБ, а ныне руководитель Совета безопасности Патрушев, председатель Высшего арбитражного суда Антон Иванов, руководитель Центризбиркома Чуров, руководитель Газпрома Миллер, начальник РЖД Якунин, вице-премьер Игорь Иванов, вице-премьер Сечин, начальник следственного управления Бастрыкин, министр регионального развития Козак, министр образования Фурсенко и многие другие среди высших чиновников.

<sup>72</sup> *Кива А.* Какой режим сформируется в России? // Свободная мысль. 2007. № 12. С. 15. Не менее категоричная оценка принадлежит французскому историку Алену Блюму, директору Центра по изучению России, Кавказа и Центральной Европы Школы высших социальных исследований: «Все действия направлены не на управление, а просто на утверждение власти, восстановление порядка, причем “порядок” понимается как полицейский, а не общественный» ([http://www.polit.ru/research/2005/01/27/polit\\_system\\_print.html](http://www.polit.ru/research/2005/01/27/polit_system_print.html)).

<sup>73</sup> Независимая газета. 27.05.2008.

<sup>74</sup> В результате даже вполне «продвинутые» россияне соглашаются во время опросов с тем, что у них нет никаких рычагов влияния на действия властей, и они не вполне понимают, что нужно сделать, чтобы их голос был услышан. Лишь 11% россиян, опрошенных научной группой ИКСИ РАН, заявили, что они знают, как сделать, чтобы их голос был услышан при принятии важных политических решений. В крупнейших западноевропейских странах (Германия, Италия, Франция, Великобритания) эта доля превышает 30%, в Дании равна 52%, в Швейцарии — 45%, в Голландии — 67%. Опрос везде проводился по одной и той же методике. («Российская идентичность в социологическом измерении». Аналитический доклад рабочей группы Института социологии РАН // Полис. 2008. № 1. С. 76—77).

<sup>75</sup> *Бунин И.* Цит. соч.

«для того, чтобы добиться чего-то важного, следует действовать сообща, вместе с другими, у кого те же проблемы», — из года в год соглашаются половина респондентов. И практически столько же (48–50% в разные годы) соглашаются с тем, что отстаивать свои интересы можно, только рассчитывая на свои собственные силы. В результате вместо осуществления каких-либо действий для отстаивания своих групповых интересов большинство населения просто ждет, что государство по доброй воле учтет их пожелания. Это говорит о том, что *пока в России в массовых слоях населения так и не произошло формирования групп интересов*<sup>76</sup>. Иными словами, мы имеем дифференциацию общества, плюрализацию интересов составляющих его групп и отдельных индивидов, даже осознание этой плюрализации, но это пока не привело к осознанию большинством россиян общности своих интересов с интересами конкретного социального класса или иных социальных групп макроуровня и попыткам солидарно отстаивать эти интересы с использованием соответствующих институциональных возможностей. А ведь именно это, собственно, и является основой гражданского общества, которое возникает там и тогда, где и когда осознание плюрализма интересов членов общества доходит до осознания общности собственных интересов с интересами других социальных групп и совместными выступлениями в их защиту. При такой ситуации огромная ответственность ложится на качество государственного управления, на способность политического класса подчинить действия бюрократии целям стратегического развития страны для того, чтобы она из инструмента управления не превратилась в управляющую силу.

Примитивная дифференциация населения, при которой большинство принадлежит к низшему нищему слою, препятствует процессам формирования групповых интересов и консолидации их в различные политические институты и общности для реализации этих интересов. Для успешного развития процессов гражданской самоорганизации в обществе должен существовать довольно широкий и стабильный средний класс. Однако, как показал опыт последнего десятилетия, российский вариант модернизации способствует зарождению и укреплению бюрократического капитала. При этом интересы «верхов», элит осознаны и представлены в гораздо большей степени, чем интересы основной массы населения. Кроме того, интересы «низов» имеют тенденцию восприниматься в патерналистском духе — как продолжение интересов тех или иных элитных групп. Вертикальная организация общества все еще преобладает над горизонтальной — вне иерархических связей оно по-прежнему аморфно. *Соревновательность разнонаправленных групповых интересов работает пока еще слабо, нарастание вертикального неравенства приводит к «растворению» групповых интересов в элитистских, либо — в классовых.* Правящий класс в целом сохранил свои позиции, устранив лишь верхний эшелон старой политической системы. Незавершенная демократизация породила гибрид, соединивший черты демократии и авторитаризма, называемый политологами «делегативной демократией» (Г. О’Доннелл), «плебисцитарной демократией» (Ю.А. Красин, А.А Галкин, Э.Н. Ожиганов и др.).

Значительную роль в инновационном развитии страны играет степень активности представителей малого и среднего бизнеса. Из мировой практики известно, что многие оригинальные инновационные решения генерирует малый и средний биз-

<sup>76</sup> См.: Горшков М.К. Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации». М., 2010. С. 44.

*нес (МСБ), который характеризуется высокой восприимчивостью к новшествам. Из 60 крупных открытий XX века 48 были разработаны МСБ. К ним относятся такие фундаментальные открытия, как микропроцессоры, персональный компьютер, сканер, телефакс, двигатель Ванкеля, водолазный скафандр и многие другие. В России МСБ за последние 20 лет так и не сумел поднять голову под давлением бюрократически-криминального прессы.*

Может, стоит рассчитывать на наши частные и государственно-частные монополии? Среднемировая прибыль на капитал сегодня составляет порядка 9% в год. Наши же монополии привыкли без особых хлопот получать 100-300-500 и более процентов годовой прибыли. Частные нефтедобывающие компании в Саудовской Аравии получают примерно 10% от природной ренты, и они счастливы. Наши же получают 60–70% и к тому же в растущих масштабах переводят эти средства за границу. Пока нам не удастся согнать уровень прибыльности наших монополий до общепринятого в мире, надеяться на автоматический механизм модернизации российской экономики бесполезно. Заместитель директора ИНСОРа Евгений Гонтмахер видит серьезные нефтегазовые бизнес-структуры в качестве основных противников проведения модернизации. Кроме того, противится модернизации в России и значительная часть чиновничьего аппарата: они потеряют свои места и зарплаты, так как, по мнению Гонтмахера, модернизация должна ударить по коррупции. «Но главное, что в модернизации не заинтересованы большинство простых людей, — считает он. — Возможно, сказывается некоторая инерция, россияне за последнее время устали от постоянных попыток что-то изменить в стране»<sup>77</sup>.

Как мы видим, на протяжении последних десятилетий политические процессы в России находятся в состоянии постоянной трансформации, но модернизация, как отмечает политолог Константин Симонов, так и не была осуществлена в нашей стране<sup>78</sup>. А ведь это задача более простого порядка, нежели инноватизация. Среди основных причин угасания модернизационных тенденций Симонов выделяет две наиболее существенные, и обе они связаны с бизнес-структурами: представители крупного бизнеса выступили против инновационного развития экономической и политической системы России, в то же время модернизация, по их представлениям, должна быть целиком и полностью подготовлена и проведена именно государственными институтами, что в корне неверно. Симонов подчеркивает, что «предприниматели — передовой отряд общества» и им должен принадлежать первичный импульс в преобразовании общественных структур.

А можем ли мы оживить, разбудить российское общество, сформировать его модернизационную активность без того, чтобы не отстроить действенную систему местного самоуправления?

Пока создается впечатление, что противников у модернизации больше, чем сторонников. Это весьма определенный круг, четко обозначенный Президентом России Д.А. Медведевым: влиятельные группы продажных чиновников и ничего не предпринимающих «предпринимателей», которые хорошо устроились, у которых «все есть». Этим политическим силам, использующим ресурс административной ренты и экономики «газо-нефтяной трубы», использующим разного рода коррупционные схемы, вполне по душе и нынешний сырьевой

<sup>77</sup> Статья «Евгений Гонтмахер: модернизации сопротивляются серьезные нефтегазовые бизнес-структуры» // <http://www.polit.ru/news/2010/09/17/gontmaher.html>

<sup>78</sup> Симонов К. Ненужная обреченность // Известия. 26.03.2010. С. 4.

характер российской экономики, и неразвитость политических институтов, и гражданская апатия общества. А поскольку эти силы действительно очень влиятельны, то ради сохранения такого «статус-кво» они задействуют все, что только возможно: административно-государственный диктат, мощь электронных СМИ, отвлекающих людей от жизненных проблем разного рода чернухой и «развлекухой», внедрение в общественное сознание настроения пофигизма и потребительских псевдоценностей. Именно в интересах этих сил обществу настойчиво подбрасывают идеи, что Россия не создана для демократии, что парламент — это «не место для дискуссии», что оппозиция — нечто ненужное и ни на что не способное, да и вообще не надо «заморачиваться» политикой, ибо все равно изменить ничего нельзя... Одна из ключевых задач политической модернизации в том и состоит, чтобы переломить подобные крайне опасные, антидемократические тенденции, вдохнуть жизнь в политические институты, дать людям веру, что от них в России все-таки очень многое реально зависит. Кто же является потенциальным человеческим ресурсом модернизации или, если быть более точным, кто готов им стать, так как признает необходимость проведения модернизационной политики? По мнению Е. Гонтмахера, идею проведения модернизации, по самым оптимистичным подсчетам ИНСОРа, поддерживают 20–25% населения. *Это малый и средний бизнес, это эксперты, часть элиты, молодежь, просвещенные и граждански активные слои общества*<sup>79</sup>. Задача состоит в том, как их втянуть в процесс модернизации, сумеет ли власть опереться и использовать этот потенциал? В выступлении на Гражданском форуме Д. Медведев, тогда еще кандидат в президенты, заявил: «Роль государства состоит именно в том, чтобы представительство интересов граждан было обеспечено в полной мере, адекватно было обеспечено. А это значит — на основе широкой общественной поддержки, на базе действующего законодательства и демократических процедур, в основе которых лежит диалог между обществом и властью, диалог о целях и приоритетах национального развития»<sup>80</sup>. Однако нельзя не согласиться с социологом и экономистом А. Олейником, что реформирование системы властных отношений «изнутри» маловероятно<sup>81</sup>.

Очень важной чертой, характеризующей модернизационные процессы в России на разных этапах исторического развития, является особая роль государства в подготовке и проведении модернизационных преобразований. Безусловно, роль государства важна в осуществлении модернизации и в других странах, но в России государство в лице верховной власти всецело направляет и контролирует процесс модернизации. Осуществление этой функции связано с использованием силовых методов для нейтрализации противодействия тех сил общества, для которых модернизация неприемлема, так как противоречит политическим ориентациям и социокультурным ценностям российской цивилизации. С точки зрения природы и роли государства (монополия и монолитность власти, ее иерархическое строение, опора на административно-директивные методы и пр.) само общество является, прежде всего, объектом преобразовательных усилий, но никак не рассматривается в качестве активного субъекта и проводника преобразований, тем самым игнорируя собственный модернизационный потенциал

<sup>79</sup> Евгений Гонтмахер: модернизации сопротивляются серьезные нефтегазовые бизнес-структуры // <http://www.polit.ru/news/2010/09/17/gontmaher.html>

<sup>80</sup> Известия. 23.01.2008.

<sup>81</sup> Олейник А. Власть как везение и проклятие // Независимая газета. 15.05.2008.

социальной системы. Помимо этого, исключительная роль государства является фактором, часто порождающим разнонаправленность процессов модернизации общества и модернизации самого государства. Стремление последнего осуществить «революцию сверху» приводит к тому, что основные усилия направляются на модернизацию структур самого государства или тех сфер, которые непосредственно связаны с государством (например, военных структур, административно-бюрократического аппарата, корпораций и т.д.). Поскольку гражданское общество пока слабо и само является задачей модернизационного проекта, то за пределами пространства государства общественные преобразования начинают «вязнуть», тормозиться или происходит контрмодернизация. Именно в силу высокой цены мобилизационных амбиций государства, игнорирования им потенциала и ресурса самого общества происходит соскальзывание на имперскую модель модернизации, которая подчинена в первую очередь задачам военно-политической экспансии империи, обороны от внешних врагов и поддержания статуса великой державы, а вовсе не решению внутренних проблем, тем более не повышению народного благосостояния. Если такие цели и ставились кем-то из модернизаторов, то лишь во вторую очередь, как некое желательное, но не обязательное «дополнение» к решению первоочередных задач. Ядром имперской модернизации всегда было создание мощного военно-промышленного комплекса: сильной армии, оснащенной хорошим вооружением, и обслуживающих ее производств. Для осуществления такой модернизации привлекались лучшие умы и руки, отечественные и зарубежные, а сами технологии и техника закупались в обмен на сырье или продукты его первичной переработки. Имперская модель модернизации порождала удивительное сочетание самого передового в науке и технике с отсталым, даже архаичным в экономике и повседневной жизни, высочайшей культуры — с вопиющим бескультурьем и невежеством. Прогресс, реализация смелых технических и архитектурных проектов в России уживались с потрясающе пренебрежительным отношением к человеческой жизни, полным неуважением к личности человека<sup>82</sup>.

Весьма обоснованной представляется мысль, что такое расхождение векторов модернизационных процессов в российском государстве и обществе порождает ситуацию, когда внедрение современных и даже наукоемких производств в сфере оборонного производства может происходить за счет восстановления тотального коллективизма и деиндивидуализации социума, ликвидации частной собственности, сворачивания интенсивного развития в пользу экстенсивного и других аналогичных процессов, усиливающих характеристики не современности, а скорее архаичности общественной эволюции.

Таким образом, не вызывает сомнения, что особая креативная роль в реализации и продвижении процессов политической модернизации принадлежит государству. Но какому? Модернизация требует в этом случае, как минимум, *эффективного государства*. А создание условий для решения задач *креативной модернизации* практически невозможно без перехода и к новому качественному состоянию государственного управления, основанному на логике постбюрократического развития, на «менеджменте согласия», на выстраивании коммуникации на основе парадигмы теории политических сетей, исключая жесткость ди-

<sup>82</sup> Российская модернизация: проблемы и перспективы (материалы круглого стола) // Вопросы философии. 1993. № 7; Хорос В. Русская идея на историческом перекрестке // Свободная мысль. 1992. № 6.



хотомии «господство—подчинение». Согласно данным Всемирного рейтинга глобальной конкурентоспособности России за 2008 г. качество государственного управления у нас ухудшилось<sup>83</sup>. *Мы сейчас находимся на уровне 25% наименее развитых стран мира по многим показателям качества государства, характеризующим уровень коррупции, состояние государственного регулирования экономики, эффективность защиты прав собственности. Достигнуть постиндустриальной стадии развития с такими отсталыми институтами практически невозможно. По крайней мере, ни одной стране в мире этого еще не удалось.* Пока мы все еще наблюдаем процесс укрепления государства, начатый в постъельцинский период, который привел ко все возрастающей централизации власти, гипертрофии ее административных, традиционных функций. При этом нарастает ослабление роли демократических институтов и — как следствие — остается все меньше возможностей для гражданского участия в политике. А попытки реализовать принципы административной реформы все больше терпят неудачу (или, с точки зрения стратегических горизонтов, оказываются не столь результативными). Исследовательская мысль все больше задается вопросом, возможно ли перейти к алфавиту «нового менеджмента» в переходных странах, которые еще не смогли успешно внедрить традиционную веберовскую бюрократию?<sup>84</sup> Контролируемая только «сверху» бюрократия не может быть никакой другой, кроме как традиционной, служащей не столько делу, сколько лицам (поскольку и внутри ее корпорации действует — на всех уровнях иерархии — принцип персонификации власти), преследующей в первую очередь свои собственные, корпоративные и личные, интересы. Безусловно, можно согласиться с тем, что слабая рационализация деятельности госслужбы и ее неэффективность, высокая степень коррумпированности, равно как и неудовлетворительное качество гражданского общества, неспособного взять на себя выполнение ряда функций государства, затруднили, а в конечном счете, привели к неудаче реализацию административной реформы в России. Но вопрос стоит глубже. Думается, одной из наиболее существенных причин неудач стала «недостаточная концептуальная проработанность модели административной реформы применительно к условиям России и, в частности, вопроса о роли и функциях современного государства»<sup>85</sup>. В то время, когда все современные развитые государства переходят к новым, современным функциям государства в связи с ростом требования населения к качеству жизни и переходом общества к новой ступени своего развития — информационному обществу, мы *застраивали на упрощенной, минималистской траектории государственности как репрессивного аппарата, всячески гипертрофируя его традиционные функции* — поддержание внутренней и внешней безопасности, административное и общее политическое управление. Между тем в контексте стратегических задач инновационного прорыва современной России к новым горизонтам развития ключевыми становятся именно современные функции государства, а именно — политика государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение,

<sup>83</sup> Иванова Н. Как оценить эффективность инновационной политики? // Инновационное развитие регионов. М.: ТПП-Информ. 2009. С. 42.

<sup>84</sup> Барабашев А. Г. Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход? // Модернизация экономики и государство: В 3 кн. / отв. Е. Г. Ясин; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. Кн. 1. С. 325–335.

<sup>85</sup> Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 31.



фундаментальная наука. *Особенностью эволюции государственных институтов на рубеже XX—XXI столетий стало перераспределение функций государства в пользу последних.* Логика проста, она задана масштабными задачами инновационной модернизации, выдвигающими в центр проблемы обеспечения конкурентоспособности страны. Причем в современное понятие конкурентоспособности включаются не только экономические критерии. Так, в предисловии к Всемирному докладу по конкурентоспособности (2006—2007 гг.) признано, что из девяти критериев конкурентоспособности четыре — сугубо экономические, остальные в той или иной мере имеют «социальное измерение»<sup>86</sup>. Анализ опыта наиболее успешно развивающихся стран (включая такие разные, как США и Сингапур) показывает, что одной из ведущих технологий обеспечения конкурентоспособности стало создание и эффективное функционирование «экономики знаний» (knowledge based economy). Ключевое условие, предпосылка и инструмент создания «экономики знаний» — *качество человеческого потенциала*, развитие которого является исключительной прерогативой государства. Обеспечение его всем необходимым входит в исключительную функцию государства<sup>87</sup>. Подобные установки существенным образом отличают современную государственную политику от стандартов ушедшей эпохи. До конца XIX в. доля государства в ВВП практически не превышала 10%. Социальные расходы в течение 50 лет, предшествовавших Первой мировой войне, составляли около 1,5% (0,6% на образование; 0,3% на здравоохранение; 0,4% на пенсионное обеспечение). Ситуация начала меняться в межвоенный период и существенно изменилась после Второй мировой войны, когда начался резкий рост госбюджета практически во всех странах Запада. В Великобритании, Франции, Германии, Италии к 1960 г. госрасходы превысили 30% ВВП, в США — 27% ВВП<sup>88</sup>, причем именно на *социальные статьи бюджета*. Важной причиной увеличения доли госрасходов в ВВП стала новая роль государства в сфере социального обеспечения и перераспределения с помощью системы налогов и трансфертов. Общемировые государственные расходы в 2000 г. составили примерно 25% ВВП, или 7,8 трлн долларов. Более 90% этой суммы приходится на развитые государства, в которых проживает примерно 15% населения. *«Это позволяет сделать вывод: чем более развитой является страна, тем более сильным является государство»*<sup>89</sup>. Таким образом, приоритеты перехода к «экономике знаний», интеллектуализации труда как главного фактора в глобальной конкуренции сделали стратегически важными государственные инвестиции в человеческий капитал. Между тем в современной России переход к инновационному пути развития (креативной, инновационной модернизации) понимается все больше как технологический рывок, обеспечение которого возможно путем традиционно административно-бюрократической мобилизации и перестройки. Именно в этом контексте можно рассматривать активизировавшиеся в начале 2004 г. реформы, предполагавшие широкомасштабную маркетизацию социальной сферы и фактическое сокращение ее государственного финансирования. Речь идет, прежде всего, о непродуманной системе

<sup>86</sup> См.: *Иноземцев В.* Призрак конкурентоспособности // Независимая газета. 04.02.2007.

<sup>87</sup> См.: *Бендина Н.* Россия превращается в гибрид Венесуэлы с Бирмой // RBCDaily. 12.05.2005.

<sup>88</sup> См.: *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 37.

<sup>89</sup> *Рогов С.М.* Функции современного государства: вызовы для России. Ч.1 // Свободная мысль. 2005. № 7—9. С. 58—59.

монетизации льгот, реформе здравоохранения, которая все больше становится коммерческой, науки (не прекращаются попытки разрушения сложившейся системы академической науки, которая бедствует), культуры (репертуарные театры должны быть сняты с бюджетного довольствия) и образования (реформа которого привела к существенным «откатным» процессам в качестве образования). По сути, социальные реформы, как они осуществлялись в России, означали уход государства из социальной сферы. В контексте упомянутых тенденций неудивительно отставание России по целому ряду ключевых для развития страны показателей. Согласно Индексу конкурентоспособности роста Россия занимает 70-е место. По Индексу технологического развития — 68-е, Индексу человеческого развития — 57-е, Индексу экономической свободы — 112-е. Согласно данным Всемирного экономического форума (ВЭФ) «Мировые информационные технологии 2005–2006», страна занимает 72-е место в списке 115 государств, обследованных с точки зрения готовности и способности внедрять новые информационные технологии. Три года назад Россия занимала в этом списке 55-е место, еще годом раньше — 52-е. В качестве значимых причин отставания страны в этой сфере в 2001–2005 гг. многие эксперты называют реорганизацию системы образования и административную реформу<sup>90</sup>. *Современная Россия, если хочет сойти с орбиты отстающего развития, консервирующего бедность, социальную поляризацию и традиционализм, просто обречена на существенную социальную коррекцию преобразований.* Политика экономического либерализма, с его идеей минималистского государства, вкупе с господством коррумпированной бюрократии в сфере отношений государства и бизнеса, вполне устраивает олигархический капитализм, который в своем развитии не сопровождается позитивными социальными изменениями. Вызовы современного общества требуют не просто борьбы с господством коррумпированной бюрократии в центре и на местах, но и существенных мер, направленных на разрушение более зловещих социальных последствий деградации государства — *узурпации власти над человеком, монополии на распоряжение условиями человеческого существования.* Если в этом ключе не будут существенно переосмыслены задачи и функции современного государства, продуманы альтернативы продолжения системных реформ, субъекты и основы модернизационного процесса, то стране грозит крах всем ее масштабным преобразованиям.

Альтернатива бюрократической стабилизации, воплотившейся в укреплении сверх меры «вертикали власти», видится в выявлении иных центров влияния на трансформационное поле. И такой центр обнаруживается только в структурах гражданского общества, в реанимации процессов самоорганизации и самодейтельности общества. Ведь чем более аморфным и несамостоятельным оно было, тем большее число организационных и трансформационных задач ложилось на государство. Такое общество не только было не в состоянии осуществлять контроль за государством, но и не могло обеспечивать ему обратную связь. Между государством и обществом не возникало динамического равновесия и эффективных институциональных каналов взаимодействия, которые позволяли бы своевременно преодолевать появлявшиеся противоречия как внутри государства и общества, так и между ними. В итоге российское государство стало обладать

<sup>90</sup> Ваганов А. В технологическом тупике // Независимая газета. 14.04.2006; Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 42–43.

очень *слабой внутренней трансформационной способностью* и периодически разрушалось под гнетом собственного всемогущества и одновременно бессилия. Реформы путинского восьмилетия воспроизвели традиционный для России тип взаимоотношений власти и общества и, соответственно, имманентную ему нестабильность всего механизма общественно-политического воспроизводства. Таким образом, *непременным условием движения вперед становится постоянный диалог общества и государства, социума и власти, раскрепощение личности и гражданской самоорганизации общества*. Трансформация может стать успешной лишь при наличии двух общенациональных институтов, которым под силу направить этот процесс в безопасное для общества русло. Речь идет, с одной стороны, об «эффективном государственном аппарате, строящемся на принципах профессионализма, идеологической нейтральности, понимания реформируемого социума как системной целостности (любые изменения должны соотноситься с интересами значимых сил данного макрообразования); а с другой стороны — о политической партии, представляющей широкий набор общественных сил, обладающих определенным набором общих интересов и готовых совместно работать над модернизационным проектом»<sup>91</sup>. Только этот вариант исключит логически вытекающую из насильственного навязывания «сверху» десинхронизацию общества и власти, элиты и народа, которая может привести к масштабным социальным конфликтам.

Таким образом, обращение к истории многократных полуудачных российских попыток модернизации должно показать, что для нашей страны традиционным является подход к реформам в стиле однобоких «преобразований сверху», эффективность которых неуклонно падает. Необходимое всестороннее обновление российского общества может состояться лишь при активной поддержке и участии гражданского общества, полноценное формирование которого само является частью искомой модернизации (отвечает задачам накопления социального и человеческого капитала). В частности, без энергичного участия структур гражданского общества невозможно сколько-нибудь серьезно ограничить разъедающую страну коррупцию, которая способна сорвать любые попытки модернизации. Только развитое гражданское общество может, как показывает опыт продвинутых в инновационном развитии стран, стать прочной базой демократии, без которой будет невозможно сломать все преграды на пути решительной модернизации России.

Итак, политическая модернизация — это сложный, длительный процесс демократизации общества, формирования нового типа взаимодействия общества и власти. В ходе его проявляются кризисы, порожденные динамизмом общественной жизни, противоречиями модернизации политической системы, всем комплексом социально-экономических факторов.

<sup>91</sup> Володин А.Г. Россия: трудности межстадиального перехода или кризис цивилизации // Политические исследования. 2003. № 5. С. 144.

## ГЛАВА II. МЕСТО И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ МОДЕРНИЗАЦИИ

### 2.1. Теоретико-методологические основания анализа концепта гражданского общества

В последнее время проблемы гражданского общества, относящиеся к различным аспектам взаимосвязи личности, социальных групп, общественных формирований и государства, находятся в центре внимания общественной мысли. И это понятно, поскольку формирование гражданского общества связано с развитием институтов демократии, ее ценностей и практик, в том числе в связи с проблемами кризиса представительной демократии, рыночной экономики и функционированием правового государства, а также проблемами социального сопротивления мерам и технологиям выхода из разразившегося мирового финансово-экономического кризиса. Иначе говоря, с глобальным социально-экономическим и политическим переустройством, в ходе которого должны были бы возникнуть структуры *общественного контроля*, гарантирующие обратную связь между человеком (гражданином) и обществом. Современные представления о гражданском обществе — результат их длительной эволюции в истории социально-философской и политической мысли, чем и объясняется их многообразие и противоречивость. Коротко изложим основные теоретико-методологические подходы.

С начала XIX в. можно выделить две парадигмы описания сущности взаимодействия государства и гражданского общества. Одна из них опирается на немецкую философско-культурную традицию, достигая кульминации у Гегеля и Маркса.

Гегель стремится помирить либерализм и идею об универсальном государстве, утверждая, что государство — это не радикальное отрицание общества, находящегося в состоянии непрерывной войны против всех (Гоббс), и не инструмент его совершенствования (Локк), а новый момент, охраняющий независимость гражданского общества с целью его трансформации. Только государство как абсолютный дух и универсальная политическая общность способно достичь общего интереса.

Для Гегеля гражданское общество — это противопоставляемая семье и государству, но взаимосвязанная с ними система частных и групповых интересов, где каждый стремится только к собственным целям, но без взаимодействия с другими не может достичь их; при этом государство обеспечивает морально-политическое единство и интерес.

Маркс предложил свое решение проблемы, сняв различие между гражданским обществом и государством путем так называемого обобществления государства и политики. Это привело к тому, что государство уравнилось с обществом и, превратившись в единственного защитника общества, поглотило его. Для Маркса

гражданское общество — это общество, основанное на частной собственности, в котором социальные отношения принимают форму классовых антагонизмов, предопределяющих возникновение государства.

На практике, когда стали строить социализм, это привело к модели этатистского общества. Кроме того, многие заблуждения возникли потому, что Маркс отождествил понятия «гражданское» и «буржуазное общество», почему первое в СССР и в России долгое время имело негативный идеологический оттенок.

По сути, этот подход характеризуется приматом политического, апофеозом государства, важностью институционального порядка, коллективистской ориентацией. Акцент ставится на политическое решение общественных вопросов, т.е. решение их государством.

Свое дальнейшее развитие эта линия получила в социал-демократической традиции. Гражданское общество признается сердцевинной всей политики, здесь традиционно больше развито стремление к социальной справедливости, равенству. Государство с его властными отношениями должно участвовать в обеспечении функционирования гражданских институтов, чтобы гарантировать их демократическое управление, сдерживая рынок, стремящийся к поглощению и разрушению всего, что несовместимо с его логикой.

Этот подход отвергает либеральную идею «государства — ночного сторожа» и подчеркивает, что государство должно быть демократическим и социальным.

Другая — *либеральная* — линия развития концепции гражданского общества центр тяжести переносит на свободу, ставя ее превыше всех ценностей, здесь особый упор делается на функцию саморегуляции гражданского общества, выступающего хранителем индивидуальных прав и свобод, защитником (гарантом) их от посягательства государства.

Свободная и независимая личность — это центральная фигура гражданского общества. Сторонники такого подхода свое внимание сосредоточивают на разрушительной энергии государства, способной оказывать деструктивное воздействие на такие институты, как семья, церковь, профессиональные и локальные ассоциации и др., забывая при этом, что и сами институты гражданского общества могут взаимно подрывать друг друга, проявляя экспансионизм (например, рынок). Здесь акцент ставится на примате общественного, апофеозе прав и свобод, ассоциативности и самоорганизации, индивидуалистических ценностных ориентациях. Общественные проблемы решаются гражданами, а государство служит интересам общества и личности.

Получив широкое распространение в США, эта концепция укоренилась там, возможно, благодаря тому, что государственным идеалом было самоуправление свободных граждан на свободной земле и сильное недоверие к любой исполнительной власти, которая во время революции ассоциировалась с колониальной администрацией, а бюрократия появилась позже демократии и на ее базе<sup>1</sup>. В Европе же демократизация политической системы произошла значительно позднее возникновения управленческого аппарата, бюрократии, который был разветвленным и который довольно безболезненно был инкорпорирован в политические системы демократии.

Дискуссии об отношениях государства и гражданского общества возобновились в конце XX в. и продолжаются по сей день. Так, например, А. Арато считает,

<sup>1</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992.

что простое разграничение между государством и гражданским обществом было унаследовано от английской либеральной традиции. С развитием капитализма государство оттесняется, чтобы стало возможным освобождение «волшебной силы рынка». Поэтому он предложил вместо дихотомического противопоставления государства и гражданского общества модель, состоящую из трех частей: государства, гражданского общества и экономики<sup>2</sup>. Другой исследователь, Т. Янсон, характеризуя отношения гражданского общества и государства, считает, что мы имеем дело с драматическим «треугольником»: государство находится наверху, а внизу, с одной стороны, — местное управление, муниципалитеты, относящиеся к общественной сфере и государству; с другой (также внизу) — добровольные объединения, помещающиеся в «частной, социальной, свободной сфере», управляемой по правилу Бентама, согласно которому целью общества является наибольшее счастье возможно большего числа граждан<sup>3</sup>.

В результате в одних странах распространение получил коммуналистский тип общества (с акцентом на местное самоуправление), а в других общество стало «ассоциативным». Добровольные организации становились общенациональными и сплачивали народ всей страны.

Если посмотреть на процесс взаимодействия государства и гражданского общества с точки зрения исторического подхода, мы увидим зависимость этого процесса от структурного характера гражданского общества, элементы которого, эволюционно возникая или отмирая, предопределяли качество этого взаимодействия.

Для каждого исторического периода существовала собственная мера возможного развития гражданской сферы, своя структура гражданского общества, его базовых элементов, определяемых существующими степенями конкретно-исторической свободы.

В условиях краха системы патриархально-сословного покровительства, кризиса и деградации феодальной экономики, развития коммерции и непосредственно связанной с ней промышленности, возникает идея гражданского общества как искомой модели социального устройства, основанного на принципах неотъемлемости естественных прав человека, прежде всего свободы собственности и независимости хозяйствования. Идея гражданского общества была неразрывно связана с потребностью в законах и политических механизмах, защищающих личность от посягательств на ее права со стороны отдельных феодалов и самой центральной власти. В свою очередь и последняя была заинтересована в утверждении данной модели, позволявшей преодолеть феодальную раздробленность, укрепить государство и собственный реальный суверенитет. Поэтому формирование гражданского общества и современного государства было, в сущности, двуединым процессом, создававшим принципиально новую политическую систему.

Новая система характеризовалась (в отличие от феодального строя с его слитностью государственного и частного, политического и хозяйственного начал) отделенностью сферы частной жизни от сферы государственной, дуализмом, связанным с отчетливым размежеванием между экономическим и политиче-

<sup>2</sup> *Arato A.* Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание // Полис. 1995. № 3; *Arato A.* Civil Society, History and Socialism. Reply to John Kean // Praxis International. 1989.

<sup>3</sup> *Янсон Т.* Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными организациями — гражданское общество на европейском Севере. СПб., 1996.



ским обществом, когда гражданские институты выступают как независимые от политических.

В этой новой социальной действительности лишь отчасти реализуется способствовавшая ее возникновению идея гражданского общества, заложенная в договорной теории государства, развитой Гоббсом, Локком, Ж.-Ж. Руссо. Здесь отчетливо обнаружилось противоречие между порядком, основанном на частном праве и, соответственно, на взаимном согласии, и порядком авторитарным, представленным монархическим государством и являющимся результатом права силы и насилия. Такой режим, обеспечивающий свободу действия в хозяйственной сфере, не предполагал допуска масс к реальному управлению страной, хотя и не исключал определенных псевдополитических уступок в форме народного представительства, имеющего лишь совещательные права.

Существенно, однако, что на этом этапе становления и развития гражданского общества противоречие между ним и государством носило, скорее, формальный характер, не порождая конфликтной ситуации. Сложившийся социально-политический строй отвечал потребностям и возможностям экономического и социального прогресса в данных исторических условиях. Третье сословие ни на какую политическую роль пока не претендовало. Наличие авторитарной политической силы, признавшей независимость сферы частной жизни и игравшей роль гаранта этой независимости, способствовало энергичному развитию национальной экономики, что, в свою очередь, усиливало роль государства. Параллельное существование политического и гражданского обществ, не переступавших отведенных им историей рамок, до поры до времени было наиболее взаимовыгодной и эффективной формой социального устройства.

По своему составу гражданское общество на этом этапе складывалось из трех основных компонентов. *Во-первых*, это независимые экономические структуры, сформировавшиеся как на основе трансформировавшихся традиционных семейных, общинных, корпоративных институтов, так и в результате возникновения хозяйственных ассоциаций нового типа, образовавшихся при переходе от натурального хозяйства к свободному рынку. *Во-вторых*, некоторые ассоциации сравнительно позднего происхождения, которые, отмирая как государственные структуры, нередко сохранялись как элементы гражданского общества: сословия, рыцарские ордена, а также обретшие независимость от теократии университеты. *И, наконец, в-третьих*, малозаметные пока, но перспективные ростки новых общественных объединений, возникавших вследствие утверждения в общественном сознании самой идеи права на ассоциацию и развитие собственно социальных отношений: клубы, частные школы, газеты, научные общества и такие специфические объединения, как масонские ложи. В этом еще не богатом и разрозненном наборе явное первенство принадлежало хозяйственным ассоциациям, роль которых особо подчеркивал А. Смит, рассматривавший гражданское общество как трудовой и меновой союз людей. Именно экономические институты представляют на данном этапе основное содержание и лицо гражданского общества, тогда как государство в широком смысле этого слова, т.е. социум, воспринималось как симбиоз политической и экономической жизни.

Следующий этап развития гражданского общества растянулся в Европе на полтора-два века: от Великой французской революции до становления постиндустриального общества. Период этот был связан с борьбой за ставшее к тому времени насущной проблемой третьего сословия обретение личностью всей

полноты гражданских (в том числе и политических) прав и свобод и, одновременно, за ликвидацию тех препон общественной самодеятельности, которые в той или иной мере и форме постоянно возникали в силу самой природы феодально-монархического режима. Не имевшие на предыдущем этапе исторического развития сколько-нибудь серьезного практического значения, они в процессе осуществления промышленной революции и оформления экономики классического капитализма проявились как главная преграда дальнейшему развитию гражданского общества.

Ситуация обострялась реставрацией монархии во Франции, активизацией борьбы республиканских и авторитаристских тенденций и усиливавшимся стремлением центральной власти к подчинению себе всех сфер общественной жизни, к подавлению всякой идущей снизу социальной инициативы и самодеятельности. В начале XIX в. уже возникла проблема «гражданское общество против государства»: их параллельное сосуществование на основе доброжелательного нейтралитета сменялось все более четко обозначавшимся противоборством. Определенное время именно это противоречие выступало в качестве основного в системе противоречий, определявших характер и течение социально-политической жизни в передовых европейских странах.

В ходе развертывания данного конфликта продолжалось формирование сферы гражданского общества за счет развития традиционных и появления новых гражданских институтов. Здесь обращают на себя внимание несколько основных тенденций: а) энергичное формирование новых экономических (производственных, торговых, финансовых) учреждений; б) развитие локальных гражданских организаций и различного рода добровольных объединений трудящихся типа кооперативов, профессиональных союзов, обществ взаимопомощи; в) закрепление в структуре общества в качестве необходимого и все более влияющего на социальную жизнь фактора независимой от государства прессы; г) становление оппозиционных политических группировок и начинающийся процесс оформления их в партии. Этим фактически завершается период категорического разделения государства и гражданского общества по принципу причастности или непричастности их к политической жизни, а сама политическая жизнь раздваивается на государственную и негосударственную. На данной ступени гражданская сфера фактически и складывается в структурированную систему.

С конца XIX в. профсоюзы и партии трудящихся становятся весомыми компонентами гражданского общества, накладывающими заметный отпечаток на его общий облик и характер активности, прежде всего благодаря тому, что принцип борьбы начинает во многих случаях превалировать над принципом договора. В некоторые моменты они становятся наиболее влиятельными элементами гражданского общества, ослабляя силу и смазывая значимость как традиционных, так и новых внеклассовых гражданских институтов.

В этой ситуации конфликт между государством и обществом и конфликт между классами (прежде всего между рабочим классом и буржуазией как внутренними элементами разделенного на сословия и социально-классовые группы общества) могли сливаться друг с другом, выступая в качестве различных граней одной проблемы — противостояния с государством, олицетворявшим определенный политический режим, препятствующий развитию экономических и социальных потребностей; и противостояния социально-классовых групп, интересы которых разнонаправлены и пронизаны антагонистическими противоречиями.

Борьба по обеим этим линиям в значительной мере осуществлялась в ходе единого социально-политического процесса. Маркс, доведя концепцию классовой борьбы до идеи классового государства, совместил, таким способом, в одном теоретическом узле социальную напряженность и конфликтность, одновременно проявившиеся на обеих — горизонтальной и вертикальной — осях общественной структуры<sup>4</sup>.

Современный этап развития гражданского общества на Западе, во-первых, органически связан с обстоятельствами и требованиями постиндустриального общества и с вытекающими из них структурными и социокультурными сдвигами. Во-вторых, значимым для судеб гражданского общества фактором становится необратимая, по существу, на современном уровне социально-политического развития европейских стран победа демократии, подчеркнутая ликвидацией последних на континенте диктаторских режимов. Торжество демократии создало условия, благоприятствующие быстрому развитию гражданских организаций, «укоренению» их в общественно-политической жизни, возрастающему усилению их социальной значимости. Любопытно, что в наши дни позитивное влияние на судьбы гражданского общества по-своему, но в равной степени оказывает как кейнсианская, так и либеральная экономическая политика, как опора на поддержку государства-протектора, так и эмансипация личности от государства.

Для нынешнего этапа эволюции гражданского общества бросается в глаза его целостность как структурированной сферы социума, представляющей собой всеохватывающую систему гражданских институтов, проникающих во все «поры» общественной жизни. В то же время можно отметить и следующие специфические моменты развития гражданского общества:

— становление и утверждение нового индивидуализма, носящего в противоположность старому не элитарный, но массовый характер, сочетающее высокое чувство личного достоинства с расширением интересов и активизацией социальных связей;

— формирование и энергичное развитие ассоциаций, в которых нуждается экономика эпохи глобализации;

— бурный рост современных средств массовой информации с их подтверждаемой жизнью претензией на роль «четвертой власти» как следствие информационного прорыва и отражение тенденции продвижения к информационному обществу;

— все более полное раскрытие двойственной природы и специфических возможностей гражданских политических ассоциаций, а также в условиях развернутой демократии системы публичного управления. Благодаря этому начинается осуществляться «конвергентный процесс огосударствления гражданского общества и огражданствления государства», который ныне обретает совсем другой смысл, нежели подобные процессы в прошлом, поскольку он не ограничивает, но расширяет область человеческой свободы;

— последнее по счету, но не последнее по важности — *бурный рост сети многообразных по значению и формам социальных и социокультурных ассоциаций, ограждающий высокую степень структурированности, характерную для развитого демократического общества*. Обладая возможностью выражать самые разнообразные и конкретные интересы больших и малых общественных групп, они сегодня

<sup>4</sup> Гражданское общество: теория, история, современность. М.: ИС РАН, 1999. С. 11.

составляют наиболее разветвленный и, в совокупности, наиболее весомый сектор гражданской сферы, называемый третьим. Многие западные исследователи относят появление подобного рода новых общественных ассоциаций к понятию «новые общественные движения», в противовес старым, основу которых составляли профсоюзы<sup>5</sup>. На этой основе происходит переориентация по отношению к методам разрешения социальных конфликтов. В споре двух тенденций — открытой и непримиримой борьбы и конкурентного сотрудничества — в принципе, побеждает, обретая значение нормы, именно вторая. Тем самым совершается переход из сферы классовой борьбы в сферу отношений и закономерностей развитого гражданского общества.

Современная модель гражданского общества типологически отличается от предшествовавших ей моделей и может рассматриваться сегодня как высшая форма, в которой наконец-то реально воплощены его потенциальные возможности. Гражданское общество сегодня реально является фундаментальным фактором совершенствования демократической государственности, но их плодотворное взаимодействие в современных условиях парадоксально влечет за собой и изменение соотношения их социальных функций в пользу гражданского общества. А это означает, что мысль о возможном в относительно обозримой перспективе превращении государства в наемного управляющего гражданского общества, не преследующего репрессивных целей и лишённого необходимых для этого механизмов, сегодня в странах, вступающих на определенную цивилизационную ступень, в число которых, к сожалению, пока не входит Россия, перестает казаться утопической.

Остановимся отдельно на особенностях дискурса в отношении трактовки концепта гражданского общества в российской политической мысли. В основе многих рассуждений о сущности данного понятия имплицитно присутствует посыл *антиэтатизма*. И многие авторы относят к данному явлению только те элементы, структуры и образования, которые абсолютно независимы от государства и в этом смысле противостоят ему<sup>6</sup>. В целом следует отметить, что к сторонникам данного подхода можно отнести таких авторов, как К. Варламов, Г. Гаджиев, Е. Гуренко, характеризующих гражданское общество как особую негосударственную сферу общества. По их мнению, основной его характеристикой является его противоположность и независимость от политического государства. Есть и иные точки зрения. Так, Ю.А. Красин, А.А. Галкин, А. Мигранян, Ю. Резник, А. Яковлев считают, что критериями для определения общества как гражданского выступает уровень самоорганизации, особое качественное состояние общественных связей между людьми, независимость субъектов общественной жизни, наличие реальных гражданских прав и свобод, самореализация граждан. По их мнению, концепт «гражданское общество» указывает на специфичность и характеризует качественное состояние общества в целом, а не какой-либо его

<sup>5</sup> См.: *Cohen J. Strategy and Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements // Social Research. 1985. Vol. 52. № 4.*

<sup>6</sup> См.: *Беляева Н.Ю., Коростылев В.Е.* Формы гражданских действий гражданских объединений в публичной политике. Выступление на XII Международной конференции по проблемам развития экономики и общества. Программа конференции 5–7 апреля 2011 г. М.: НИУ-ВШЭ. С. 20; *Задорин И.В., Зайцев Д.Г.* Вопросы идентификации и самоидентификации «гражданских объединений» и «социально ориентированных НКО» // Там же; *Ланг С., Хэртель А., Бириш М.* Гражданское общество и гражданская активность в России // М.: Фонд Ф. Эберта, 2010 и др.

части или сферы. Следовательно, и гражданское общество — это институты всего общества, находящиеся на определенной стадии развития. Государство при этом выражает общенациональные, всеобщие интересы, а гражданское общество — партикулярные.

В целях более полного раскрытия роли и места гражданского общества в сложных и противоречивых процессах модернизации, нам ближе те сторонники теоретико-методологической рефлексии, которые более отчетливо выделяют во внутреннем содержании понятия «гражданское общество» его изначальную связь с государством, а если быть еще более точным, характер его взаимодействия с государством, тем самым указывая, что гражданское общество в истории человечества возникло как неустрашимый элемент обратной связи для коррекции управленческих воздействий, идущих от политического государства. Если подходить к проблеме определения гражданского общества из данных предпосылок, то главное предназначение современного гражданского общества — *быть противовесом безраздельному господству правящей бюрократии*. Поэтому представляется более адекватным поставленным задачам исследования роли и места гражданского общества в контексте политической модернизации определение, данное известным исследователем современного гражданского общества А.П. Кочетковым, в котором *«гражданское общество понимается как система общественных отношений и институтов, выражающая разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества, активно взаимодействующая с государством, правящими элитами и дающая возможность человеку реализовать его гражданские права»*<sup>7</sup>. При таком подходе гражданское общество не представляет собой некое независимое, изолированное от государства социальное пространство, противостоящее ему в любых формах. Наоборот, гражданское общество и демократическое государство соединены друг с другом целым рядом структурных связей, поскольку государство, осуществляя управленческо-посреднические функции в общественной жизни, не может не соприкоснуться с гражданскими ценностями и институтами, так как последние через систему горизонтальных связей охватывают все общественные отношения. В политической сфере зрелое гражданское общество выступает как равноправный партнер государства. Схожие мысли высказывает в своих исследованиях и З.М. Зотова, подчеркивая, что «гражданское общество существует и функционирует в диалектическом, противоречивом единстве с государством. В одних странах соотношение государственных и гражданских институтов близко к оптимальному, в других роль государства чрезмерна, но оно все же способствует деятельности гражданского общества, в третьих государство откровенно тормозит развитие гражданского общества»<sup>8</sup>.

Таким образом, государство и гражданское общество неразрывно связаны друг с другом, составляют две части единого социального организма. Следовательно, для развития гражданского общества требуется постоянный и взаимно заинтересованный диалог государства и общества. В своем функционировании и разворачивании гражданское общество каждый раз «переопределяет границы государства» (Дж. Кин) и все больше способствует его продвижению на пути укрепления правовой государственности, опирающейся на модель «отзывчивой» бюрократии.

<sup>7</sup> Кочетков А.П. Некоторые тенденции развития современного гражданского общества // Государственная служба. Научно-политический журнал. 2010, № 1, январь-февраль. С. 25.

<sup>8</sup> Зотова З.М. Партнерство для развития. М.: Юго-Восток-Сервис, 2010. С. 32.



Исторически и логически взаимоотношения государства и гражданского общества можно рассматривать, таким образом, как двуединый процесс, в рамках которого характер динамического взаимодействия двух субъектов мог либо усиливать, либо ослаблять как эти институты, так и общество в целом.

За всеми эволюционными процессами меняющегося взаимодействия государства и гражданского общества выстраиваются различные, сменяющие друг друга модели государства — от конституционно-демократического, стремящегося к ограничению суверенитета власти законом, утверждающего идею приоритета прав человека, способствующего формированию диалога между властью и обществом, структурированию гражданского общества, рационализации системы государственного управления, до появления модели правового государства. Правовое государство означает более высокую ступень развития государства и общества по сравнению с конституционно-демократическим государством в его классической либеральной версии. Это реально сложившиеся, а не декларативные, правовые взаимоотношения между государством и обществом, личностью и обществом, которые означают не противопоставление общества государству, а отношения партнерства между ними. *Сформированность и отструктурированность гражданского общества является одним из главных условий построения правового государства, а правовое государство, в свою очередь, — главным условием существования и развития гражданского общества.*

Социальное государство явилось конструктивным ответом на несовершенство «правового государства» в его классической либеральной трактовке. Провозглашение в принципе государственного приоритета индивидуальной свободы, равенства прав граждан, невмешательства государства в дела гражданского общества не смогло оградить общество от глубокого социального неравенства. Термин «социальное государство», вошедший в оборот с середины XX в., призван был подчеркнуть способность государства осуществлять современную социальную политику — создание системы социальной защиты, социальных гарантий, социального партнерства и приоритетность этих задач. Это отражало новые реалии взаимодействия с гражданским обществом. *Государство утратило свое монопольное положение как единственный инструмент политики, оно оказалось «опутанным» сложной сетью других общественных и политических организаций и институтов, которые сформировались в среде гражданского общества и стали по-новому «простраивать» систему своего взаимодействия с государством, что удачно было обозначено как межсекторное социальное партнерство: как тип конструктивного взаимодействия организаций государства (первого сектора), бизнеса (второго сектора) и гражданского общества в лице НКО (третьего сектора) для решения социально значимых проблем всего общества<sup>9</sup>.*

В современных условиях социальное государство осуществляет более высокий синтез правового и социального аспектов государственности: оно осуществляет свои цели как социальное государство в форме правовой государственности и идет, таким образом, гораздо дальше, стремясь наполнить правовые формы более справедливым содержанием. Следовательно, социальное государство формирует новый тип социальных связей между людьми, основанный на принципах социальной справедливости, социального мира и гражданского согласия. Оно берет на себя ответственность за поддержание стабильного социально-экономического положения

<sup>9</sup> Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002. 80 с.; Якимец В. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004.



своих граждан и социального мира в обществе. При подобном подходе государство понимается как механизм регулирования общественных отношений и учета интересов населения, снятия или смягчения противоречий и поиска гражданского согласия, иными словами, как механизм, осуществляющий функцию интеграции общества, в котором сталкиваются групповые интересы не только на классовой основе, но и на национальной, экономической, конфессиональной и пр.

За последние десятилетия идея гражданского общества претерпела качественные изменения, расширяясь, углубляясь и дополняясь идеями демократии, основанной на политической конкуренции социальных интересов, консенсусе и партнерстве социальных групп, ограничении государства установленными правовыми нормами, индивидуальной свободой человека.

В результате исторического и логического развития моделей взаимодействия институтов государства и гражданского общества к концу XX в. рельефно обозначился переход от антагонистических, конфронтационных форм взаимодействия ко все большему утверждению принципов партнерства. ***Это потребовало в корне пересмотреть саму философию власти, перейти от доминанты господства и гегемонии в ее назначении к партнерству и диалогу. В этом случае для всех партнеров расширилось поле взаимного сотрудничества, усиливалась совместная власть над обстоятельствами.***

Отметим, что в основе любого гражданского общества имплицитно присутствует ряд наиболее общих идей и принципов, независимо от специфики той или иной страны. К ним относятся:

- экономическая свобода, многообразие форм собственности, рыночные отношения;
- легитимность и демократический характер власти;
- безусловное признание и защита естественных прав и свобод человека и гражданина;
- классовый мир, партнерство и национальное согласие;
- правовое государство, основанное на принципе разделения и взаимодействия властей;
- равенство всех перед законом и правосудием, надежная юридическая защищенность личности;
- политический и идеологический плюрализм, наличие легальной оппозиции;
- свобода слова и печати, независимость средств массовой информации;
- невмешательство государства в частную жизнь граждан, их взаимные обязанности и ответственность;
- эффективная социальная политика, обеспечивающая достойный уровень жизни людей.

Таким образом, гражданское общество определяется как целостная общественная система, характеризующаяся развитостью рыночных отношений, наличием социальных классов, групп и слоев, имеющих собственные, независимые от государства источники существования; экономической свободой производителей, наличием политических, социальных и личных свобод граждан, демократизмом политической власти, верховенством права во всех областях общественной деятельности, включая государственную<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Витюк В.В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М.: Институт социологии РАН, 1995. С. 14.

Обобщая, гражданское общество можно представить как сложно-структурированную плюралистическую систему. Разумеется, любой социальный организм обладает определенным набором системных качеств, но для гражданского общества характерны их полнота, устойчивость и воспроизводимость. Наличие многообразных общественных форм и институтов (профсоюзы, партии, объединения предпринимателей, общества потребителей, клубы, различные НКО и т.п.) позволяет выразить и реализовать самые разнообразные потребности и интересы индивидов, раскрыть всю оригинальность человеческого существа. Плюрализм как черта, характеризующая структуру и функционирование общественной системы, проявляется во всех ее сферах: в экономической — это многообразие форм собственности (частной, акционерной, кооперативной, общественной и государственной); в социальной и политической — наличие широкой и развитой сети общественных и политических образований, в которых индивид может проявить и защитить себя; в духовной — обеспечение мировоззренческой свободы, исключение дискриминации по идеологическим мотивам, терпимое отношение к различным религиям, противоположным взглядам. Таким образом, гражданское общество — это саморазвивающаяся и самоуправляемая система. Индивиды, объединяясь в различные организации, устанавливая между собой разнообразные отношения, реализуя свои порой противоположные интересы, тем самым обеспечивают устойчивое, целенаправленное развитие общества без вмешательства государства как политической властной силы. Гражданское общество имеет свои внутренние источники саморазвития, независимые от государства. Более того, благодаря этому оно способно ограничивать властную деятельность государства. Одной из важных характеристик динамики общества является гражданская инициатива как осознанная и активная деятельность во благо общества. В сочетании с такими нравственными категориями, как гражданский долг, гражданская совесть, она служит надежным средством дальнейшего поступательного развития гражданского общества.

Таким образом, исходя из вышеуказанного, можно сделать следующий вывод. Основными признаками зрелого гражданского общества являются:

- наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- самоуправляемость;
- конкуренция образующих его структур и различных групп людей;
- свободно формирующееся общественное мнение и плюрализм;
- всеобщая информированность и, прежде всего, реальное осуществление права человека на информацию;
- жизнедеятельность в гражданском обществе базируется на принципе координации и максимального развития горизонтальных связей, принципов диалога, в отличие от государственного аппарата, который построен на основе принципа субординации, т.е. системы строгого иерархического подчинения.

Идею гражданского общества можно рассматривать в нескольких срезях:

- *как основу демократизации, становления демократических институтов, поскольку она несет энергию общественной самодеятельности, а демократия без активности невозможна;*
- *как сферу структурирования многообразных общественных интересов;*
- *как определенную характеристику состояния всего общества, степень его цивилизованности. В этом случае на первый план выходит проблема культуры граж-*

*данина, гражданственности вообще — как соотносятся личность и группа, личность и государство, общество и власть и т.д. Основаны ли эти отношения на доверии, сотрудничестве, солидарности, ответственности, автономии и пр.?*

Совокупность этих моментов раскрывает степень зрелости и глубину «укорененности» демократических принципов, характер власти, степень и масштаб влияния гражданского общества на власть.

*Но, прежде всего, гражданское общество имеет «онтологический» смысл только по отношению к государству, оно всегда будет оппонентом государства, поскольку только таким образом можно обеспечить реальную возможность граждан и их объединений контролировать власть и влиять на нее посредством гражданского участия, экспертизы и контроля, т.е. всего того, что принято называть демократией участия. В этом отношении нам кажется адекватным следующее определение гражданского общества: «Гражданское общество — это... категория, одновременно описывающая и предвосхищающая сложный и динамичный ансамбль охраняемых законом неправительственных институтов, которым присуща тенденция к ненасильственности, самоорганизации и саморефлексивности и которые находятся в постоянных трениях друг с другом и с институтами государственной власти; последние же “оформляют”, ограничивают и делают возможной их деятельность».* Это определение директора Центра изучения демократии Дж. Кина, которое он дал в своей книге «Демократия и гражданское общество»<sup>11</sup>. Кроме того, его определение понятия «демократия» может быть взято в качестве базисного для понимания соотношения гражданского общества и государства, желательного для воплощения в России: «...демократия понимается как особый тип политической системы, в которой институты гражданского общества и государства имеют тенденцию функционировать как два необходимых элемента, как отдельные и одновременно стыкующиеся, разные и вместе с тем взаимозависимые, внутренние сочленения в системе, где власть — осуществляется ли она в семье, совете директоров корпорации или в правительственном учреждении, — всегда может стать предметом публичного обсуждения, компромисса и соглашения»<sup>12</sup>. И еще один посыл, который довольно уместен для построения демократической политической системы в России: «...демократические процедуры — применяются ли они на рабочем месте, в семье или в сфере транснационального бизнеса и политики — лучше любых других методов принятия решений, но не потому, что они обеспечивают лучшие результаты, а потому что им свойственно сводить к минимуму возможности для проявления высокомерия со стороны тех, кто принимает решения, благодаря предоставлению гражданам публичного права оценивать качество данных результатов (и пересматривать эти свои оценки)»<sup>13</sup>. То есть гражданам должно быть предоставлено не только публичное право для оценки качества результатов, но и право добиваться или повышения уровня компетентности тех, кто принял безграмотное решение, либо право смещения подобных «деятелей». Таким образом, государство должно само обратить внимание на этот момент и привлекать граждан к оценке деятельности чиновников (например, включать их в состав аттестационных комиссий). Любой чиновник должен сознавать, что

<sup>11</sup> Кин Дж. Демократия и гражданское общество / Пер. с англ. М.: Прогресс-Традиция, 2001. С. 118–119.

<sup>12</sup> Там же. С. 148.

<sup>13</sup> Там же. С. 131.

он нанимается на службу гражданам и служит обществу, а не своему начальнику, которому он просто подчиняется<sup>14</sup>.

Гражданское общество становится предметом повышенного научного и политического внимания по всему миру. Органы власти, международные организации, доноры и организации третьего сектора стремятся развивать гражданское общество в надежде на то, что это поможет демократизации, борьбе с бедностью и накоплению социального капитала. *Несмотря на все обращенное к нему внимание, гражданское общество остается «ускользающей концепцией и еще более ускользающей реальностью».* Гражданское общество — это общество свободной самоорганизации граждан, выстраивающее сообразно уровню своего развития систему взаимодействия с властью для совместного решения многообразных общественных проблем. Думается, вместо вопросов о наличии или отсутствии гражданского общества продуктивнее, с исследовательской точки зрения, перейти к вопросам о его характере в России, силе и составе, тенденциях развития. Но прежде чем перейти непосредственно к анализу его современного состояния в России, уместным будет его рассмотрение в культурно-цивилизационном аспекте.

## 2.2. Гражданское общество: социокультурные традиции анализа проблем в современной России

Понятие «гражданское общество» является чрезвычайно насыщенным по своему смыслу, поскольку оно должно рассматриваться в контексте тысячелетней истории развития общественной мысли. В узком смысле слова концепция «гражданского общества» как коллективной общности целого, существующего независимо от государства, является объектом спора между либеральной и социалистической традициями политической мысли XIX—XX вв. Тем не менее, истоки этого спора, безусловно, восходят к античной классике и средневековью. Без понимания исторических корней современных теорий гражданского общества невозможно понять и особенности дискуссий вокруг этого понятия в современной России.

Для понимания этих особенностей необходимо, в свою очередь, осознавать тот исторический и культурный контекст, в котором происходит сама дискуссия. Прежде всего, необходимо ограничить ее сферу, выделив принципиальные пункты аргументации:

1) Понятие и концепция гражданского общества возникли в западной философской традиции.

2) Возрождение аналогичных идей в России в период «перестройки» и Восточной Европе периода «бархатных революций» несло на себе идеологический отпечаток специфического варианта модернизации, пройденной социалистическими странами в XX в. Создание индустриальных обществ в этих странах на основе внедрения марксистской концепции (и модели) общественного развития может рассматриваться (с известными оговорками, конечно) как реализация одного из вариантов «западного пути» развития.

<sup>14</sup> Уледов А.К. Взаимодействие гражданского общества и государства // Имидж госслужбы: сборник научных трудов. М.: РАГС, 2003.

3) Индустриализация и модернизация социалистического типа осуществлялись в рамках тоталитарного государства, в котором все независимые от этого государства элементы (общественные институты, организации и группы) были либо уничтожены, либо трансформированы в соответствующем тоталитарным принципам духе.

4) Следовательно, проблема соотношения общества и государства приобретает в рамках так называемого «посттоталитаризма» смысл и характеристики, далеко не всегда сопоставимые с теми дискуссиями, которые ведутся теперь в Западной Европе и США вокруг этих понятий.

5) То общее, что существует между Западной и Восточной Европой в идеологическом и политическом плане, в конечном итоге, сводится к проблеме ценностей либеральных идей и институтов и их модификаций в посткапиталистическую эпоху. Под последним понятием обычно подразумевают, с одной стороны, те видоизменения, которые происходят на капиталистическом Западе под влиянием технологической и информационной революций, а с другой стороны, особенности интеграции бывших социалистических стран в цивилизацию западного типа.

Различные интерпретации проблемы гражданского общества в XIX в. концентрируются в споре либерально-конституционной и социалистической (марксистской) традиций. Обе являются наследницами европейского Просвещения в различных его вариантах — шотландском (Юм, Хатчесон и др.), французском и немецком (последний включает в себя и романтические идеи, развиваемые в философии Гегеля). Для большинства теорий гражданского общества характерно стремление к более или менее четкому определению отношения между частной и публичной, индивидуальной и общественной сферами, страстями и желаниями индивида и общественной этикой, индивидуальными интересами и общественными потребностями. Особенность обсуждения этих проблем в общественной мысли XVIII—XIX вв. состоит в том, что их актуальность в XX в. (особенно во второй его половине), как это ни парадоксально, постоянно возрастает.

Важнейшим критерием гражданского общества является существование свободного гражданского коллектива как объединения равноправных, автономных и активно действующих индивидов. Наиболее существенным для гражданского общества является существование сферы, в которой отдельные индивиды, подчиненные собственным желаниям, интересам, руководствующиеся собственными физическими и духовными потребностями, стремятся к достижению «эгоистических» целей. Это та сфера, в которой «бюргер» как частное лицо реализует собственные интересы, где (если воспользоваться гегелевским выражением) свободная, самоопределяющаяся индивидуальность выдвигает свои требования, направленные на удовлетворение своих желаний и личной автономии. Публичная сфера взаимодействия в гражданском обществе является публичным пространством лишь постольку, поскольку она отделяется от тех социальных акторов, которые вступают в нее именно как частные индивиды.

Таким образом, там, где не существует частной сферы, не существует соответственно и сферы общественной: обе должны существовать в диалектическом единстве, сливаясь воедино.

Диалектика и напряженность во взаимодействии между публичным и частным конституируют гражданское общество. Но исходным пунктом является индивид как субъект (моральный и физический), без которого никакая теория гражданского общества невозможна.

В Западной Европе выделение гражданской индивидуальности, ее высвобождение от коммунальных, коллективистских атрибутов заняли столетия. М. Вебер в работе «Протестантская этика и дух капитализма», опираясь на огромный исторический материал, показал, какую роль в этом процессе играли религиозные учения сектантского аскетического пуританизма, его своеобразная практическая философия<sup>15</sup>. В ее рамках сформировалась концепция индивида, обладающего собственной метафизической и моральной ценностью. Из таких индивидов в дальнейшем возникли «деловые клеточки» западного общества. «Деловые клеточки западнизма, — отмечает А. Зиновьев, — возникали и до сих пор возникают главным образом по инициативе частных лиц, на их средства, на их страх и риск, т.е. “снизу”. Эти лица сами решали и решают, чем должна заниматься (на чем специализироваться) создаваемая ими клеточка, как сбывать продукты ее деятельности. Деловые клеточки обладают известной автономией в своей деятельности. Их организаторы и распорядители суверенны в принятии решений. Конечно, это суверенитет, ограниченный рамками законов и традиций, а также взаимоотношениями друг с другом. Но ведь и “национальные государства” не обладают абсолютным суверенитетом»<sup>16</sup>.

Таким образом, основным признаком западного общества является то, что в нем впервые в истории появилась возможность для формирования человека как индивидуализированной личности не в порядке исключения, а в массовых масштабах. В этом смысле западное общество резко отличалось от «традиционных» (восточных) цивилизаций, в которых интересы индивидов и групп всегда были опосредованы государством, подчинены ему.

Разработка новых конституционных проектов в России, а также в странах Центральной и Восточной Европы, наряду с перспективой создания демократической политической системы и свободной рыночной экономики, была ориентирована на формирование основных предпосылок гражданского общества западного типа. В этом смысле речь идет о новом социальном эксперименте, когда фундаментальные идеи, характеризующие западную систему ценностей, проходят как бы «вторичную проверку». Тем не менее, на сегодняшний день результаты этого эксперимента в России являются достаточно противоречивыми, а перспективы остаются крайне неопределенными.

В большинстве посткоммунистических стран идеал гражданской свободы оказался первоначально реализованным в новом государственном аппарате и новой бюрократии. По своему характеру эти социальные структуры составляют явный контраст западным традициям. Причины, обусловившие новый виток бюрократической спирали, были, конечно, различными. Например, в Польше, пережившей в XVIII—XIX вв. три раздела и несколько закончившихся неудачей революционных восстаний, а в XX в. — военный разгром и оккупацию нацистской Германией и затем подчинение советской гегемонии, никогда не было сильного автономного государства (за исключением краткого периода существования авторитарного режима Пилсудского в период между двумя мировыми войнами) современного типа. Идея гражданского общества приобрела поэтому у польских идеологов «Солидарности» характер идеологической альтернативы иностранному господству и имела сильный националистический налет.

<sup>15</sup> Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

<sup>16</sup> Зиновьев А. Запад. Феномен западнизма. М., 1995. С. 54—55.



В России с ее традициями патриархальной монархической и тоталитарной коммунистической политической культуры концепция гражданского общества, будучи встроенной в догматический псевдолиберальный проект, оказалась еще более идеологизированной и далекой от реальности. Антитоталитарная направленность этой концепции с примесью традиционной антикоммунистической риторики приводила, как правило, к тому, что она искажала и камуфлировала реальный процесс разложения советского общества в направлении формирования неонеоменклатурного государства, нуждавшегося именно в идеологических мутантах гражданского общества, а не в его действительном существовании в качестве противовеса государству.

Подобное разграничение связано, во-первых, с тем, что и в первый, и во второй период страна находилась в переходном состоянии, искала качественно новый путь развития, а во-вторых, с тем, что на протяжении 70 лет советской власти концепция гражданского общества в собственном смысле не использовалась в отечественной науке.

На рубеже XIX—XX вв. теории гражданского общества рассматривались в основном в рамках философии и юриспруденции. Русские юристы рассматривали понятие гражданского общества в основном через призму понятия *права*. Юриспруденция конца XIX — начала XX в. была представлена двумя школами: так называемая **старая школа естественного права** и новая, или «**возрожденная**», **школа** естественного права.

Для представителей старой школы естественного права (к ним относились Б. Чичерин, С. Муромцев, А. Куницын и т.д.) гражданское общество определялось как совокупность всех частных отношений между людьми. Например, характерное определение понятия гражданского общества, данное Б.Н. Чичериным: «Гражданское общество есть совокупность всех лиц, которые в данное время и в данном месте участвуют в образовании гражданского права»<sup>17</sup>.

В понимании юристов старой школы гражданское право устанавливает существенные признаки и конкретный состав гражданского общества. Поскольку право относится, прежде всего, к сфере внешней свободы людей, то свобода рассматривается в качестве атрибута гражданского общества.

Гражданское общество как форма человеческого общежития имеет своим основанием индивидуальную свободу, или индивидуализм. Чичерин характеризует индивидуализм как смысл существования гражданского общества.

Второе основное условие существования гражданского общества — это существование института частной собственности. «Развитие института частной собственности Чичерин представляет как непрерывное утверждение и расширение свободы в отношении внешнего мира. Свободная собственность, основанная на свободном труде, — таков идеал гражданского общества у русского мыслителя, которого по праву считают одним из создателей отечественной теории либерализма. Собственность как материальное воплощение внешнего мира представляет собой открытое поприще, в котором беспрепятственно проявляется деятельность гражданского общества и его членов»<sup>18</sup>, — пишет Ю.М. Резник в своей монографии.

Представители школы «возрожденного» естественного права (В. Нечаев, П. Новгородцев) в понимании гражданского общества расходятся со старой

<sup>17</sup> Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900. С. 257.

<sup>18</sup> Резник М.Ю. Гражданское общество как феномен цивилизации. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1998. С. 154.

школой. Для них гражданское общество — непрерывно изменяющийся общественный союз. Это союз, в основе которого лежит сотрудничество людей, не организованное «сверху», а являющееся результатом энергичных действий и предприимчивости осознавших общие интересы отдельных личностей. Он исключает возможность порабощения одних людей другими, устанавливая с этой целью гражданско-правовой порядок.

Необходимость частной собственности как института гражданского общества обуславливает характер его взаимоотношений с государством. Большинство представителей русской школы естественного права были сторонниками концепции равновесия в отношениях между собственностью и государством. «Общество как единое целое проявляет себя в деятельности различных общественных союзов, государству же принадлежит верховная власть в обществе. Однако оно не исчерпывает собой всего многообразия общественной жизни. В пределах единства есть место и для отдельных лиц, и для частных союзов; и те и другие требуют свободы и самостоятельности. Нарушение этой самостоятельности со стороны государства и его органов ведет к деспотизму. Следовательно, свобода является необходимым условием сосуществования гражданского общества и государства. Она предполагает их одновременное развитие в принадлежащих им сферах деятельности», — таково мнение представителей русской школы права. Государство как обладающий законодательной властью субъект не должно злоупотреблять своей властью. Основная его функция — охранительная. Т.е. государство должно заниматься закреплением и защитой основных гражданско-правовых институтов.

Таким образом, в русской правовой мысли гражданское общество представляется как общественный союз, который представляет собой интересы всей совокупности своих членов. Также гражданскому обществу отводится роль *среднего звена* между государством и личностью: создавая и охраняя право отдельных граждан, государство делает это не на основе каких-то отвлеченных принципов, а руководствуясь началами, лежащими в основе институтов гражданского общества. Гражданское общество является выразителем интересов индивидов, на основе которых создаются законы.

Социально-философский подход к изучению гражданского общества содержится в работах русских философов **И. Ильина** и **С. Франка**.

Ильин рассматривал гражданское общество как сферу частных интересов, самодетельности людей и их раздельного существования. В гражданском обществе люди живут частной жизнью, они преследуют частные, часто противоположные цели, конкурируют между собой. Конфликт может послужить причиной разложения и распада всего общества.

Государство, по Ильину, играет в обществе роль связующего начала, роль всеобщего интереса и единой цели: «Сущность государства состоит в том, что все его граждане имеют и признают, — помимо своих различных и частных интересов и целей — еще единый интерес и общую цель, ибо государство есть некая духовная община»<sup>19</sup>. Ильин считает, что без государства многие частные интересы отдельных граждан не будут объединяться в общий, следовательно, общество ожидает хаос и анархия. Поэтому он категорически против всех теорий, отрицающих какую-либо роль государства в обществе и само государство вообще: «Аристотель и Гегель были правы, когда они утверждали, что государство

<sup>19</sup> Ильин И.А. Путь к очевидности. М.: Республика, 1993. С. 262.

“предшествует” гражданину: это означает, что нет гражданина без государства; что государство есть условие бытия для гражданина; что “сначала” должно быть налицо государство, “тогда” могут быть и граждане, а после распада государства останутся не граждане, а море человеческого песка. <...> Отвергать идею государства на том основании, что в государственности и политике есть немало безобразных явлений, было бы неосновательно и неумно»<sup>20</sup>.

Рассматривая гражданское общество, Ильин обосновывает необходимость *института частной собственности* как условие существования свободного гражданского общества. Он выделяет следующие предпосылки и основания частной собственности:

— частная собственность есть способ индивидуального бытия человека, соответствующий естественным инстинктам человека, его праву на самостоятельность и самодеятельность;

— частная собственность развязывает хозяйственную предприимчивость и личную инициативу, способствуя тем самым напряженному труду;

— она дает собственнику чувство уверенности, доверие к людям;

— частная собственность учит человека творчески любить труд и землю, укрепляет семейные связи и т.д.;

— она пробуждает и воспитывает в человеке правосознание, приучает к гражданскому правопорядку;

— частная собственность формирует у людей чувство хозяйственной солидарности, не нарушая их свободу и приучая их работать в условиях конкуренции<sup>21</sup>.

Таким образом, по мнению И. Ильина, как и других мыслителей того времени, частная собственность является *основой* существования гражданского общества и *главной движущей силой* его развития.

**Семен Людвигович Франк** рассматривал общественную жизнь как двойственную структуру, образованную, с одной стороны, умышленно-планомерно, а с другой стороны, создающуюся спонтанно, как бы «само собой». Обе части, планомерная и спонтанная, тесно связаны между собой: «Планомерность общественного единства есть не что иное, как выражение общественной солидарности в сфере умышленной общественной воли, тогда как спонтанность общественного единства есть его осуществление в стихии свободы. Эти два необходимых и соотносительных начала общественного бытия получают конкретное выражение в двух формах общественной жизни: в государстве и гражданском обществе»<sup>22</sup>. Т.е. двумя основополагающими началами общественной жизни — *планомерным и спонтанным* — являются государство и гражданское общество.

С.Л. Франк является противником как атомистической, так и социалистической теории гражданского общества. Индивидуалистическая (атомистическая) теория рассматривает гражданское общество как комплекс обособленных друг от друга индивидов, и в понимании этой теории гражданское общество — форма и способ удовлетворения индивидуальных потребностей. Социалистическая же теория предполагает полное обобществление и коллективизацию общественной жизни, тем самым уничтожая сам факт существования гражданского общества. Для Франка же общество «...не есть внешнее взаимодействие обособленных ин-

<sup>20</sup> Там же С. 264.

<sup>21</sup> Там же. С. 282–283.

<sup>22</sup> Франк С.Л. Духовные основы общества. Сборник / С.Л. Франк; Сост. П.В. Алексеев. — М.: Республика, 1992. С. 136.

дивидов, не столкновение атомистически-мыслимых его индивидов, а первичное соборное многоединство»<sup>23</sup>. «Гражданское общество — есть общественное единство, спонтанно слагающееся из вольного сотрудничества, из свободного соглашения воль отдельных членов общества»<sup>24</sup>. Гражданское общество для Франка не средство для удовлетворения интересов отдельных людей, а форма общественного сотрудничества, осуществление некой объективной правды, высшей идеи.

С этой же точки зрения Франк рассматривает и государство. Государство не только не «неизбежное зло» и не «самая суть общества», оно является «единством планомерно-устраивающей воли»<sup>25</sup>. Механичность, внешняя принудительность государственного объединения по Франку объясняется как внешнее выражение свободного внутреннего единства общества: «Государственное единство по своей основе, по своему внутреннему корню столь же органично произрастает изнутри, а не накладывается извне, как и гражданское общество»<sup>26</sup>. Цель государства, как и гражданского общества, состоит в том, чтобы служить «утверждению целостной правды, внутреннему, онтологическому, духовному развитию общества»<sup>27</sup>. При этом деятельность государства естественно ограничена гражданским обществом, они существуют в равновесии и не переходят этих границ: «Задача государства... состоит только в ограждении самой свободы внутренне растущей жизни, а не в создании в реторте коллективного гомункула. Пределы государства состоят не в том, что планомерно-организационная деятельность не может ставить себе положительных задач содействия духовному росту общества, а в том, что — в силу всеединства духовно-общественного бытия — всякая организация есть именно организация свободы, планомерное формирование свободного спонтанного сотрудничества. Государственность так же немислима без своей основы — гражданского общества с его самопроизвольно свивающейся тканью, — как последнее немислимо без оформляющего его планомерного единства государственности»<sup>28</sup>.

Одним из важнейших условий существования гражданского общества Франк считает свободу личности и вытекающую из нее необходимость наличия института частной собственности. Свобода личности является для Франка необходимой формой взаимного единства людей в структуре гражданского общества и представляет собой не абсолютную, а функциональную ценность. Как пишет С.Л. Франк: «Свобода личности есть... не ее прирожденное и первичное право, а ее общественная обязанность; она имеет не самодовлеющую, а функциональную ценность; как и всякое субъективное право вообще, она есть рефлекс обязанности, форма бытия, обусловленная и оправданная началом служения»<sup>29</sup>. Интересы «служения правде» требуют, чтобы каждый человек, организация и общество в целом были свободны, обеспечены «надлежащей сферой свободы».

Из свободы личности как функционального права и формы общественного взаимодействия вытекает обоснование института частной собственности. Для

<sup>23</sup> Франк С.Л. Духовные основы общества. Сборник / С.Л. Франк; Сост. П.В. Алексеев. — М.: Республика, 1992. С. 139.

<sup>24</sup> Там же. С. 141.

<sup>25</sup> Там же. С. 137.

<sup>26</sup> Там же. С. 139.

<sup>27</sup> Там же. С. 140.

<sup>28</sup> Там же. С. 141.

<sup>29</sup> Там же. С. 142.

Франка собственность также не является абсолютным правом, а имеет только функциональное значение, является формой, в которой осуществляется «сотрудничество в служении». Право собственности, являясь по качественному внутреннему содержанию неограниченным владением человека, в количественном отношении должно быть ограничено интересами общества: «...государство имеет право и обязанность его регулировать, объективное право нормирует его и может ставить ему известные пределы ... право личной собственности как одна из функций общественного сотрудничества входит в состав системы общественного единства и подчинено последнему. Границы этого подчинения определены ... непререкаемым значением начала личной свободы ... как необходимого принципа общественного сотрудничества»<sup>30</sup>.

Таким образом, гражданское общество С. Франк представляет как одну из необходимых и неотделимых частей двуединства общественной жизни, как ее спонтанное и творческое начало, первоосновами которого являются частная собственность и личная свобода. Как и в теории И. Ильина, основной акцент Франк делает на духовную сферу общества, и гражданское общество является одним из средств достижения высшей цели внутреннего, духовного развития общества.

Совершенно особняком в общей массе теорий гражданского общества в русской общественной мысли стоят концепции русских анархистов **М.А. Бакунина** и **П.А. Кропоткина**.

Хотя они почти не употребляют понятие «гражданское общество», их идеал по существу выражает полное торжество гражданского общества при ограничении, а затем и окончательном уничтожении государства.

В теориях Бакунина и Кропоткина государство «есть ярко выраженный тип иерархического учреждения, выработанного веками для того, чтобы подчинять всех людей и все их возможные группировки централизованной воле»<sup>31</sup>, и «если есть государство, то непременно есть господство, следовательно, и рабство; господство без рабства, открытого или замаскированного, немислимо, — вот почему мы враги государства».

По мнению русских анархистов, государство было необходимо в прошлом, а сейчас оно является главным сдерживающим фактором развития человечества и источником конфликтов. Также оно не может стать силой, которая бы привела человечество к их идеалу. Как это объясняет Кропоткин, для каждого нового экономического строя выработывалась своя форма политического общежития, поэтому государство как отжившая форма несовместимо с новым строем (социализмом у Бакунина и анархическим коммунизмом у Кропоткина).

Идея Бакунина и Кропоткина — *гражданское общество* — общество, организованное на социально-политических началах самоуправления, автономии и свободной федерации индивидов, общин, провинций и наций на началах социализма у Бакунина и коммунизма у Кропоткина. Это — свобода, равенство, справедливость для трудящихся, освобожденных от всякой эксплуатации. Претворить в жизнь подобное можно через Социальную Революцию: «Мы... понимаем революцию как народное движение, которое примет широкие размеры и во время которого в каждом городе и в каждой деревне... народные массы сами примутся за работу перестройки общества»<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Там же. С. 143.

<sup>31</sup> Кропоткин П.А. Хлеб и воля. Современная наука и анархия. М.: Правда, 1990. С. 391.

<sup>32</sup> Там же. С. 355.

Нетрудно заметить, что как представители русской правовой школы, анархизма, так и Ильин очень схоже определяют гражданское общество. По их определениям, гражданское общество — совокупность отдельных субъектов, удовлетворяющих свои частные потребности и связанных частным интересом, то есть они подразумевают некоторый индивидуализм. Однако в отношении связующего начала их мнения расходятся. Для Ильина гражданское общество не может существовать без государства, оно является тем самым связующим началом; для правоведов связующим началом является сфера права, а в конечном счете, опять государство, так как оно обеспечивает право; у Бакунина и Кропоткина — свободное соглашение. Несколько особняком в этом ряду стоит концепция Франка. В ней гражданское общество изначально является не совокупностью индивидов, а единством. Государство же в его концепции представляет собой направляющую силу, действующую совместно с гражданским обществом.

Во всех вышеперечисленных концепциях отмечается, что российское общество довольно сильно отличается от западного. Во-первых, *гораздо острее стоит вопрос о взаимоотношениях гражданского общества и государства, во-вторых, очень сильные различия в менталитете*. Для русского сознания характерно доминирование таких ценностей, как соборность, коллективизм, ориентация на неконкурентные формы взаимодействия и общественные ценности. Поэтому построение гражданского общества должно было идти своим путем, приспособляясь к этим особенностям. Каким должен был быть этот путь? По мнению многих авторов, особенно Ильина и Франка, гражданское общество должно было стать сферой духовной и творческой реализации человека. Оно должно было поддерживать исконно русские ценности и параллельно развивать такие черты, как самостоятельность и инициативность. Частный интерес, реализуясь, должен был способствовать реализации общего интереса. Гражданское общество должно было развиваться в тесном взаимодействии и балансе с государством. Для этого выдвигались определенные условия. Во-первых, должны были измениться функции государства. Из орудия подавления одного класса другим оно должно было стать гарантом прав и свобод человека, тем началом, которое обеспечивает внешнюю безопасность страны и является средством решения некоторых общих вопросов граждан.

К сожалению, данным теориям не было суждено воплотиться в жизнь. Отчасти это было связано с тем, что общественно-политическая ситуация в стране на тот момент требовала более радикальных мер, чем последовательная и долговременная перестройка. Революция 1917 г. и последовавшее за ней образование советского государства на принципах марксизма-ленинизма на долгие годы отодвинули дальнейшие исследования по гражданскому обществу. Интерес к нему возродился лишь в 80-х гг. XX в. И тем не менее, реальный опыт противоречивого взаимодействия общественных организаций и государства в дореволюционной России существовал: *«Они (общественные организации) вызревали в недрах самодержавного строя, подготавливали его конституционную эволюцию, пропагандировали идеологию реформизма. Медленное встраивание в ткань самодержавия общественной инициативы, с одной стороны, подрывало его устои, пробивало дорогу новым общественным идеям и ценностям, с другой же — продлеvalo ему жизнь»<sup>33</sup>*.

<sup>33</sup> Иванов А.Е. Студенческие корпорации в России конца XIX — начала XX века: опыт культурной и политической самоорганизации. М., 2004. С. 198.



Интересны обобщения опыта развития гражданского общества в дореволюционной России А.Н. Медушевского, который отождествлял динамику реформаторского процесса в России с диалектической спиралью, на каждом новом витке которой ему виделось продвижение страны к гражданскому обществу и правовому государству. Важной вехой на этом пути ученый считал Великие реформы, и в первую очередь крестьянскую реформу 1861 г., создавшую правовую основу для трансформации аграрного общества в направлении гражданского. *Слабость гражданских институтов он объяснял неподкрепленностью социальной реформы реформой политической, суть которой — переход от самодержавия к представительной системе правления в виде конституционной монархии.* В подобных условиях авторитарная власть в России была призвана выполнять несвойственную ей функцию: правовым путем осуществлять реформационный переход к гражданскому обществу, что и обусловило сложности и диспропорции этого движения<sup>34</sup>.

В.В. Шелохаев возлагает вину за незавершенность формирования в дореволюционный период гражданских институтов на верховную власть, ее диктаторское и патерналистское отношение к народу. По его словам, авторитарный режим *«искренне верил и рассчитывал, что ему удастся дозировать и контролировать процесс модернизации, направлять его в приемлемое русло»*, в виду чего долгое время искусственно блокировал такие составляющие модернизационного процесса, как введение гражданского равноправия, политических свобод, реформирование политической системы. *«Из-за того, что личность была подавлена и вытеснена на периферию социальных связей, — считает Шелохаев, — общество не смогло выстроить эффективные экономические, правовые и политические отношения, стать действенным партнером государственной власти»*<sup>35</sup>.

После начала перестройки 1985 г. с новой остротой встал вопрос о гражданском обществе. Страна опять находится на переходном этапе своего развития и, как и в начале века, ищет новый путь. Наученное горьким опытом жизни в тоталитарном государстве, общество пытается найти принципиально иной путь развития. И одним из ответов на новые вызовы стало возрождение интереса к практике и теории формирования гражданского общества.

Теорию гражданского общества можно назвать, в определенном смысле, новой для нашей страны, поэтому, переосмысливая этот вопрос (с учетом фактора либерального романтизма 1990-х гг.), исследователям приходится опираться на опыт западных стран и, соответственно, на западную модель гражданского общества. Но это относится не ко всем. Представляется интересным привести несколько попыток переосмысления концепта гражданского общества с учетом *русской социально-культурной традиции.*

Так, в своей монографии российский исследователь **М.Ю. Резник**<sup>36</sup> рассматривает особенности и тенденции социально-политических процессов в современной России, а также возможности существования гражданского общества. По Резнику, для общественного состояния современной России характерно проявление двух основных тенденций — *институционализации и деинституционализации* социальных и политических структур и образований. С одной сторо-

<sup>34</sup> Медушевский А.Н. Формирование гражданского общества: реформы и контрреформы в России // Реформы и реформаторы в истории России: Сб. статей. М.: ИРИ РАН, 1996. С. 75.

<sup>35</sup> Права и свободы человека в программных документах основных политических партий и объединений России. XX век. М.: ИРИ РАН, 2002. С. 4.

<sup>36</sup> Резник М.Ю. Гражданское общество как феномен цивилизации. М.: Союз, 1998.

ны, это проявляется в появлении новых социально-политических институтов и организаций, связанных с формированием гражданского общества, а с другой стороны — разрушение основ прежней общественной организации, распад старых институтов. Кроме того, как отмечает Резник, становление институтов гражданского общества происходит в условиях глубокого кризиса, экономического и духовного, который и является основным фактором дестабилизации общественной жизни. Этот процесс усугубляется отсутствием в структуре власти единства и стихийными, не всегда продуманными действиями правительственных структур вообще. Экономические реформы проводятся без учета национально-культурной специфики страны и потому приводят к совершенно неожиданным, часто противоположным результатам. «Характерной особенностью нынешнего кризиса в России, — пишет Резник, — является опережающий рост деструктивных институциональных изменений по сравнению с конструктивными изменениями и процессами в институциональной сфере общества. Это влечет за собой ряд неизбежных следствий в процессе достижения динамического равновесия между автономными субъектами»<sup>37</sup>.

*Разрушены и продолжают разрушаться прежние горизонтальные и вертикальные связи (экономические, политические и т.п.), соединяющие между собой части общественной системы.* Почти полностью распался единый экономический и информационный рынок страны и соответствующая ему ценностно-нормативная структура общественных отношений. Это приводит к тому, что новые структуры, возникающие по мере складывания гражданских отношений, не в состоянии заполнить культурный вакуум, образовавшийся в результате утраты существовавших ценностей и регуляторов поведения. На место сложившихся в обществе культурных образцов приходят или искусственно насаждаются образцы, скопированные или заимствованные с западного образа и стиля жизни, часто не имеющие ничего общего с традиционными ценностями западных обществ.

В результате автономизации и обособления частных структур усиливается диспропорция в развитии различных социальных субъектов. Часть из них получает более выгодные условия для самореализации и улучшения материального положения. При этом уровень развития субъекта не всегда зависит от его вклада в общественное целое: «...сосредоточение огромных ресурсов в руках одних и тех же субъектов (ресурсов, не соответствующих их трудовому или иному вкладу) представляет сегодня главную опасность на пути формирования гражданского общества и его автономных субъектов в России»<sup>38</sup>.

Формально-юридическое признание гражданских прав и свобод, автономия субъектов не являются главными условиями гражданственности. Как пишет Резник: «Для того чтобы действовал закон динамического равновесия субъектов, необходимо, чтобы каждый здоровый человек отдавал обществу не меньше или даже больше, чем последнее дает ему»<sup>39</sup>.

Частная собственность, как утверждает Резник, тоже не может служить гарантией гражданской солидарности. Резник определяет гражданское общество не как объединение частных собственников, строящих отношения на основе взаимной выгоды, а считает его «объединением тружеников, добывающихся равноправного и справедливого распределения общественных благ, в соответ-

<sup>37</sup> Резник М. Ю. Гражданское общество как феномен цивилизации. С. 444.

<sup>38</sup> Там же. С. 445.

<sup>39</sup> Там же. С. 446.

ствии с их собственным вкладом (уровень которого измеряется энергетическими и интеллектуальными затратами, а не объемом власти или богатства)»<sup>40</sup>.

*Нарушение равновесия между государством и обществом, сложившееся в период постсоветской власти.* «Так, государство, с одной стороны, практически утрачивает контроль над экономической сферой,.. что неизбежно ведет к... экономическому хаосу, а с другой стороны, превращается в самодовлеющую и оторванную от общества силу, выражающую интересы многочисленной по составу экономической и политической элиты, получившей в ходе реформ более широкие возможности повышения своего статуса и личного благосостояния.

В ситуации, когда отсутствует национальное согласие по принципиально важным вопросам общественной жизни, такое государство не может выступать в роли всеобщего арбитра, примиряющего конфликтующие стороны. И в то же время оно оказывается в состоянии “блокировать” или приостановить процесс формирования гражданских институтов в нашей стране»<sup>41</sup>. В условиях ослабления государственности и «системно-жизненной» дезинтеграции социума нарождающееся гражданское общество оказывается не в состоянии противостоять одновременно натиску бюрократических структур государства и «полумафиозных» структур жизненного мира.

*Подорвана защитная система общества.* Прежняя система социального обеспечения распалась, а новая, которая создается в условиях обнищания подавляющей части населения России, не может преодолеть разрыв в имущественном расслоении, так как это требует значительных финансовых и организационных затрат. В условиях кризиса подобных возможностей у общества просто нет. Основной удар деструктивных изменений вынуждена принять на себя семья — традиционно наиболее устойчивый институт общества.

То есть, иными словами, как показывает Резник, для современного российского общества, застрявшего в «точке бифуркации», характерно усиление и широкое распространение *аномийных* процессов. «В итоге аномийного развития гражданского общества происходит постепенное вытеснение его структур в “периферийную” зону общественной жизни. Гражданские субъекты в силу своей небольшой численности и организационной слабости не могут развиваться полноценно, а следовательно, теряют реальный контроль над состоянием дел в социуме»<sup>42</sup>.

Резник приводит три наиболее распространенные точки зрения на возможность формирования гражданского общества — он называет их *вероятностными стратегиями*. Это стратегия «*построения*», стратегия «*возрождения*» и стратегия «*отсутствующего*» гражданского общества.

Стратегия построения берет за основу западный образец гражданского общества, т.е. модели гражданского общества США или стран Западной Европы. Подобное общество предполагается построить в недалеком будущем. Социальной базой этой стратегии являются представители правящих сил и группы, приближенные к участию в государственном управлении.

Однако данная стратегия имеет множество недостатков: гражданское общество западных стран не соответствует менталитету россиянина и его представлениям (равенство, взаимопомощь, некоторые родовые начала жизни); подобную стратегию невозможно осуществить без значительных затрат и большого запаса

<sup>40</sup> Там же. С. 460.

<sup>41</sup> Там же. С. 446.

<sup>42</sup> Там же. С. 447.

ресурсов. Кроме того, нельзя гарантировать естественного вживания в общественную жизнь России «чужеродного» тела.

Представители стратегии «возрождения» настаивают на постепенном восстановлении институтов гражданского общества, сложившихся, по их мнению, в дореволюционный период и разрушенных в период советской власти. Путь к гражданскому обществу, по мнению представителей этой стратегии, лежит через органическую связь парламентской демократии с культурно-историческими корнями России, с идеей ее духовного, культурного и экономического возрождения.

И, наконец, стратегия «отсутствующего» гражданского общества базируется на концепции принципиальной несовместимости гражданственности с культурой и укладом жизни русского народа. Идеологи этой стратегии настаивают на сохранении модели «политарного» общества, с наличием сильной авторитарной власти, организованной вокруг единого идеологического центра, и военизированной экономики<sup>43</sup>.

Одной из возможных альтернатив стратегиям М.Ю. Резник считает концепцию *коэволюционного развития* субъектов и институтов гражданского общества в России: «Согласно ей [концепции] гражданская социальность должна пройти достаточно длительный путь вызревания и “выращивания” внутренних культурных перегородок посредством деятельности самих автономных субъектов и их согласованного взаимодействия и развития. Коэволюция субъектов означает их постепенное движение в сторону высокой гражданственности, самопроявления и самораскрытия их “высших” родовых сил. Она выражает высокую степень динамического равновесия между ними, при котором гражданское согласие становится главным инструментом их жизненной политики»<sup>44</sup>.

В России, как утверждает М.Ю. Резник, элементы гражданского общества уже есть. Но они слабо структурированы и практически неинституционализированы. Это ограничивает их влияние на другие стороны общества. Гражданское общество, по Резнику, эволюционирует в сторону системы *коммунитарного (общинного) типа*, с господством коллективистских ценностей, присутствием духа равенства, взаимопомощи и социальной справедливости. Подобная система наиболее соответствует национально-культурным традициям России, что и позволяет сделать такой вывод.

Не менее интересна и точка зрения В. Хороса, который в своей известной статье «Гражданское общество: как оно формируется (и сформируется ли) в постсоветской России»<sup>45</sup> рассматривает различные элементы гражданского общества, такие как политические партии, предпринимательские организации, профсоюзы, церковь и церковные организации, неправительственные организации (НПО) и отдельно мафию как структуру, имеющую существенный вес в современной России.

## 1. Политические партии

Многopартийность в стране возникла отчасти сама по себе, отчасти в противовес коммунистам. Однако молодые партии были лишены исторической преемственности и соответствующего опыта, что сразу же ограничило их возможности.

<sup>43</sup> Там же. С. 448–449.

<sup>44</sup> Там же. С. 449.

<sup>45</sup> Хорос В. Гражданское общество: как оно формируется (и сформируется ли) в постсоветской России // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 5.

Программы большинства партий не направлены на определенные слои населения и содержат главным образом общие лозунги. Кроме того, деятельность партий в России в значительной мере обесценена: полномочия парламента изрядно урезаны, вся полнота власти находится в руках у президента, а через него у госаппарата. Политическим партиям в России просто не за что бороться, они не могут эффективно выполнять функцию посредника между властью и обществом, и многовековые «государственные» традиции продолжают перевешивать.

## **2. Предпринимательские организации**

В России сеть предпринимательских организаций хоть выглядит достаточно масштабно, но, по мнению Хороса, не производит впечатления чего-то организованного и сложившегося. Многие объединения дублируют друг друга, к тому же непропорционально большой вес занимает посредническая и финансовая сферы. Происходит сращивание бизнеса с государством, т.к. вся система российского бизнеса отпочковалась от государственных структур и до сих пор с ними тесно связана. Кроме того, для большинства российских бизнесменов поведение определяют не принцип разумной прибыли и интересы покупателей, а борьба за ресурсы и различные льготы.

## **3. Профсоюзы**

До начала 90-х гг. в стране существовали псевдопрофсоюзы, часть командно-административной системы, которые исполняли функцию обеспечения трудящихся определенными льготами. После перестройки старые профсоюзы превратились в Федерацию независимых профсоюзов России. Однако членство в ней во многом формально, а прямая социальная работа во многом свернута, ее время от времени подменяют политические акции, вроде митингов или угроз забастовок.

Кроме ФРНП возникли альтернативные, независимые профсоюзы. Но они охватывают очень ограниченный контингент. Эти организации раздроблены и не могут считаться фактором обновления профсоюзного движения в стране, хоть и являются вестниками его начала.

## **4. Церковь и религиозные организации**

Религиозные организации всегда составляли часть гражданского общества или его потенциал. В России со второй половины 80-х гг. в стране началось как бы «религиозное возрождение». Заметно увеличилось число прихожан, церковь оказалась в центре внимания государства. Стали реставрироваться и строиться церкви, часто за счет государства. Многие считают, что церковь не заслуживает доверия из-за предельной лояльности к государственной власти. Однако у церкви как элемента гражданского общества большой, хоть и не раскрытый потенциал.

## **5. Неправительственные организации**

НКО являются наиболее характерным признаком гражданского общества, так как большинство из них действует на низовом уровне и воплощает собой то, что можно назвать гражданской инициативой. Особенности возникающих НКО стало то, что, во-первых, возникающие в конце 80-х — начале 90-х организации были сильно политизированы. Во-вторых, многие организации, занятые рас-

пределением гуманитарной помощи, часто были криминализированы, связаны с мафиозными структурами и поэтому не являлись настоящими НКО. Нормальных организаций — групп по интересам и т.п. — немного, и они, как правило, испытывают финансовые трудности.

Отдельно В. Хорос рассматривает мафиозные структуры, так как они занимают существенную часть общественной жизни. Почти тотальную криминализацию в России Хорос объясняет уникальной исторической ситуацией. Развал огромного государства и социальной системы открыл правящему меньшинству неограниченный доступ к бесхозным ресурсам страны. Оно имело доступ и раньше, но до перестройки ресурсы в основном шли на укрепление самой системы, прежде всего в военном отношении. То, что называется неопределенным термином «мафия», на самом деле является «всем и везде» — от крупного чиновника до рэкетира. Как пишет Хорос: «Перед нами уже не мафия, а целый срез общества, вовлекший в себя до 10–15% населения, в достаточной степени кристаллизовавшийся, защищенный всевозможными силовыми структурами, разрекламированный в средствах массовой информации, прославленный актерами, с некоторой идеологией (“реализуй свою личность, зарабатывай, сколько сможешь”) ... Резко отделенное от остального общества привилегированное меньшинство есть по сути “антигражданское общество”, которое уступит только силе. И рано или поздно остальные должны будут решать, — оставаться ли им в подчинении у пионеров отечественного “дикого капитализма” или попытаться создать цивилизованную рыночную экономику, действительно демократический порядок и нормальное гражданское общество»<sup>46</sup>.

В заключительной части статьи Хорос пытается ответить на вопросы, каковы же возможности построения в России гражданского общества.

Хорос соглашается с мнением, что российская цивилизация «как минимум не несет в себе запретительных условий для развития гражданского общества»<sup>47</sup>, но отмечает несколько существенных особенностей общественно-политического развития нашей страны. Прежде всего, в России очень сильно государственное начало: оно являлось главным «демиургом» общественных процессов уже с XV–XVI вв. Именно государство стало создавать или «запрещать» те или иные ячейки гражданского общества, и оно же тормозило их деятельность, что затрудняло в психологии русского человека закрепление привычки к самостоятельному поведению. Во времена советской власти этот пресс государства очень усилился. Он привел к разрушению многих традиционных культурных ценностей и институтов (общинность, религиозные установки и т.д.) и к *атомизации* общества. Как пишет Хорос: «Атомизация — худшая разновидность индивидуализации, отчуждения людей друг от друга — создает неблагоприятную среду для гражданского общества»<sup>48</sup>.

Гражданское общество формируется как снизу, через самодеятельность населения, так и сверху, под воздействием государства. В нашей стране, по мнению Хороса, активность «снизу» не слишком высока и даже имеет тенденцию падать. «Сверху» же государство почти перестало выполнять свои функции, то есть обслуживать нужды общества, а не только свои корпоративные интересы.

<sup>46</sup> Хорос В. Гражданское общество: как оно формируется (и сформируется ли) в постсоветской России // МЭиМО. 1997. № 5. С. 95.

<sup>47</sup> Там же. С. 96.

<sup>48</sup> Там же. С. 96.



«Получается своего рода порочный круг: государство не помогает становлению гражданского общества, а без гражданского общества невозможна нормализация деятельности государства»<sup>49</sup>.

Подобные «порочные круги» обычно преодолеваются рывком, усилиями какой-либо части общества. Хорос не дает благоприятных прогнозов на этот счет. Слой ученых, квалифицированных рабочих, гуманитариев, то есть тот слой общества, от которого можно было бы ожидать необходимого рывка, в настоящее время пассивен, теряет интерес к общественной жизни и просто пытается выжить. Хорос связывает этот эффект прежде всего с «шоковой терапией», которая сработала не только в экономическом, но и в психологическом смысле. На первый план выдвинулись всевозможные посредники, а производители, интеллигенция, все те, кто составляют основу и мыслящую элиту общества, оказались не нужны. Это и привело к тому, что обычно самая активная часть общества занята борьбой за выживание и не может помочь вырваться из круга.

И все-таки, каковы шансы России на построение гражданского общества и «наведение порядка» в стране? Хорос предлагает три варианта.

Либо среда ученых и индустриалов выдвинет людей, способных предложить другую, *альтернативную существующей* стратегию экономической и политической модернизации страны в интересах большинства населения, и начнет собирать вокруг этого все увеличивающееся число сторонников. Это будет первым весомым проявлением гражданского общества в России.

Либо какой-нибудь дальновидный политический деятель будет апеллировать именно к этой группе и найдет там эффективную поддержку. Это тоже может стать началом строительства полноценного гражданского общества и правового государства. «Либо... этого не произойдет. По причине ли недостаточной пассионарности снизу или потому, что “новая русская” олигархия сумеет столь сильно укрепиться, что мало кто решится грудью пойти на ее бастионы. Что же, тогда Россия превратится в страну Третьего мира, — до прихода нового Петра (или Сталина), и все начнется сначала»<sup>50</sup>.

Одной из теорий гражданского общества, выполненных в русле цивилизационного подхода, является теория Л.М. Романенко<sup>51</sup>. По мнению Романенко, гражданское общество в России не только существует, но и никогда и не переставало существовать. После революции 1917 г., когда началось создание качественно нового социального организма — социалистического общества, тезис Ленина «Социализм — это учет и контроль» привел к тому, что государство попыталось поставить под контроль все сферы общества. Но человеческое общество — это сложнейшая многоуровневая система с множеством разнообразнейших и постоянно возникающих новых связей, и контролировать его просто невозможно. Единственным способом добиться поставленной цели можно было, уничтожив все старые структуры и заменив их новыми одномерными социальными образованиями. «Многообразие форм собственности заменялось одной формой — государственной, суды присяжных — революционными трибуналами... Дилемма “Гражданское общество — государство” была однозначно решена в пользу последнего»<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Там же. С. 97.

<sup>50</sup> Там же. С. 98.

<sup>51</sup> Романенко Л.М. Гражданское общество в России уже есть, но... // СоцИс. 1994. № 1.

<sup>52</sup> Там же. С. 13.

Законодательное закрепление новой социальной реальности во всех сферах российского общества привело к тому, что все альтернативные экономические, политические, культурные, идеологические структуры были вытеснены из легальной сферы общественной жизни. Государство вытеснило гражданское общество в нелегальную, подпольную сферу жизни. Лишение гражданского общества статуса фундаментальной общественной ценности деформировало его характер, природу и способы существования.

Была фактически ликвидирована социальная база, необходимая для нормального функционирования гражданского общества. Его влияние ограничивалось отдельными гражданами или небольшими группами.

Существование в нелегальной сфере уничтожило возможность долговременного существования той или иной структуры гражданского общества. Максимальный срок, в течение которого они могли существовать, не превышал нескольких лет.

Поэтому главной функцией структур гражданского общества в России, существовавшего при «социализме», стала функция отрицания — разрушения. Основными формами проявления гражданского общества стали разнообразнейшие формы протеста: от создания музыкальных и поэтических произведений, открыто отрицавших закрепленные каноны и правила, до написания коллективных писем и попыток самосожжения на Красной площади. Они своим существованием утверждали невозможность с помощью каких-либо законодательно закрепленных средств и способов изменить существующую социальную реальность. Закон с этих позиций становился помехой, тормозом на пути движения общества к демократии, источником несвободы. Элементы гражданского общества из гаранта законности и правопорядка превратились в социальный феномен, сутью которого стала именно борьба с законностью и правопорядком<sup>53</sup>.

Процесс демократических преобразований, начавшийся в 1980-е гг., изменил соотношение государства и гражданского общества. Последнее получило возможность снова стать фундаментальной основой социума. Альтернативные структуры экономики, политики, культуры получили право на приоритетное развитие и стали определять направление и характер процессов в российском обществе. Однако вместо гармонизации и процветания общественной жизни это привело страну во власть стихийных и разрушительных процессов во всех сферах жизни общества. Л.М. Романенко по-своему объясняет причины этого явления: «А первопричиной всех этих процессов являются, по нашему мнению, получившие, наконец, легальный статус структуры гражданского общества. Их развитие и существование продолжает обеспечиваться главным образом за счет разрушения государственных форм и структур, их целью является полное уничтожение существовавшего при социализме типа социальной реальности с присущей ему монополией государства во всех сферах общественной жизни. Несмотря на отсутствие необходимого для функционирования в легальной сфере общественной жизни социального опыта (а может быть благодаря этому), элементы гражданского общества поразительно быстро лишили партийно-государственную систему ее полномочий и полностью завладели ситуацией в стране»<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Романенко Л.М. Гражданское общества в России уже есть, но... // СоцИс. № 1. 1994. С. 14.

<sup>54</sup> Там же. С. 16.

По мнению Романенко, вопрос, сумеем ли мы в сжатые сроки построить гражданское общество в России, в настоящее время не стоит. Гражданское общество уже существует и играет доминирующую роль во всех сферах общественной жизни. *Основной вопрос же, на который стоит обратить внимание и к которому следует приложить все силы для решения, заключается в том, удастся ли преодолеть агрессивную, разрушительную форму существующего гражданского общества, заменив его новой, демократической.*

Романенко относит Россию к социумам восточного типа. Для подобных обществ характерен приоритет власти над отношениями собственности, основу обществ восточного типа составляет властно-правовая иерархия при фактическом отсутствии частной собственности на землю, ресурсы и средства производства, которые объявляются собственностью общества. Именно отношение к власти становится определяющим фактором социального положения индивида, группы в обществе. Чем больше власть — тем выше положение. Поэтому социально-стратификационная структура социумов восточного типа имеет биполярный характер и состоит из небольшой группы «людей власти» и всего остального — бедного, полунитого и нищего населения. В обществе восточного типа практически нет средних слоев населения.

Основным дестабилизирующим фактором модели является появление среднего слоя за счет уменьшения количества бедных. Социум начинает приближаться к западной модели, для которой характерно преобладание собственности над властью, очень обширный средний класс и малое влияние государства. А западная модель общества для своей актуализации требует изменения фундаментальных основ социальной системы. Этому препятствует функциональная стабильность восточной социальной системы, которая хоть и допускает некоторую мобильность, но жестко ограничивает ее пределами «области специфики объекта». При изменении качественного состава социума активизируются две реакции системы на ситуацию. Она либо перестает существовать, либо возвращается в исходное состояние. Это возвращение осуществляется путем массового «перевода» представителей средних слоев в категорию бедных и нищих с помощью различных техник ликвидации у населения экономических и политических прав, свобод и привилегий.

В обществах восточного типа государство является единственным верховным правителем, высшим властным авторитетом, главным структуро- и системообразующим началом социального пространства. Его идеалом является абсолютно управляемая социальная система. Поэтому властные структуры стремятся к полной монополизации всех сфер общественной жизни. Успешная реализация на практике также может угрожать устойчивости социальной системы, поэтому для предотвращения этой угрозы в социуме восточного типа возникла и успешно адаптировалась весьма специфическая модель гражданского общества. Так как для социумов восточного типа ведущим является вертикальное измерение, то для того чтобы реально оптимизировать процессы их функционирования, успешно «снимать» накапливающееся социальное напряжение и разрешать конфликты, институты и структура гражданского общества тоже должны были приобрести вертикальный характер. А это значит, что при разрешении любых конфликтов институты или субъекты гражданского общества должны довести свою позицию или свои требования до властных структур и побудить их принять необходимые решения. Таким образом решаются спорные вопросы: внедрение прогрессивных технологий, строительство электростанций и т.д.

Вместе с «мирным» взаимодействием гражданского общества с государством может существовать и конфронтационное: террористические акты, публичные самоубийства, теневая экономика.

При ослаблении государства нарушается необходимое для нормального функционирования восточной модели гражданского общества равновесие сил. Только мощная и хорошо структурированная государственная машина может «гасить» разрушительную, часто открыто агрессивную форму воздействий на социальное пространство элементов и структур гражданского общества, сохраняя при этом позитивное содержание этих воздействий. Если же давление государства на социальное пространство и индивидов ослабевает настолько, что оно не может уже ограничивать размерность институтов и структур гражданского общества микро-социальным уровнем, то социальная система выходит из состояния относительного покоя. Она переходит в стадию трансформаций и социальных катаклизмов, для которых резкий всплеск конфликтности является базовой характеристикой. Именно в этой стадии, вызванной макросоциальной деятельностью институтов и структур гражданского общества, и находится наша страна.

Л.М. Романенко утверждает, что для развития гражданского общества в России необходима длительная перестройка общественно-политической системы, так как длительное подавление элементов гражданского общества определило неуправляемый характер преобразований, направленный преимущественно на уничтожение старых социальных институтов и поощрение стихийного развития, что в условиях несформированного права приводит к хаосу.

Таким образом, все представленные концепции социокультурного ряда можно условно разделить на две группы по тому, как они определяют гражданское общество в России в настоящий момент:

— «Гражданского общества в России нет». Представителями данной точки зрения являются Хорос и Резник. Хорос и Резник, рассматривая гражданское общество в России, ориентируются в основном на западную модель гражданского общества и приходят к выводу, что на данном этапе в стране присутствуют лишь некоторые элементы гражданского общества, такие как различные неформальные организации, предпринимательская деятельность и т.п. Эти организации достаточно слабы и не способны охватить все общество. Главный вывод, который делается в их работах, состоит в том, что возможность построения гражданского общества в России есть, но достаточно невелика. Причинами этого они называют 1) экономический кризис; 2) различные аномийные процессы; 3) слабое государство, неспособное справиться с ситуацией, но блокирующее развитие гражданского общества. Отдельным пунктом отмечается почти тотальная *криминализация* всех сфер жизни, особенно экономики. Криминальная экономика становится нормой для нашего общества и сильно влияет на развитие нормальных элементов гражданского общества. Как отмечает Хорос, их почти нет.

Как Хорос и Резник представляют себе возможность развития гражданского общества? Ну, во-первых, они не отрицают саму возможность данного явления. Во-вторых, наряду со многими отрицательными тенденциями в обществе, они отмечают и некоторые положительные: нормальные институты гражданского общества хоть и испытывают невероятные трудности, но все-таки развиваются. М.Ю. Резник утверждает, что Россия будет развиваться не в сторону западной модели гражданского общества с ее индивидуализмом, конкуренцией и приоритетом частной собственности, а скорее в сторону системы *общинного типа*, что

более соответствует русскому менталитету и традиционным ценностям. Хорош же не показывает, каким будет гражданское общество, но говорит, что один из возможных вариантов — это модернизация страны *в интересах большинства людей*. Если развить этот тезис, то можно предположить, что гражданское общество в России начнет развиваться по собственному пути.

Почему российское общество не сможет развиваться по западному пути? Во-первых, это связано с историческими различиями в развитии стран: принцип собственности в Европе и Америке, и принцип власти в России. Во-вторых, многие ценности западной модели, являющиеся необходимыми условиями ее существования, являются чуждыми нашему обществу. Гражданское общество нельзя учредить, оно должно само сложиться и развиваться в обществе. Поэтому все попытки построить его в нашей стране встречают такое болезненное сопротивление и отторжение.

— *«Гражданское общество в России существовало и продолжает существовать»* — позиция Л.М. Романенко. Концепция Л.М. Романенко наиболее четко выделяет отличия российской модели гражданского общества от западной, выдвигая два возможных варианта его развития: либо восстановление сильного авторитарного государства, либо смена институтов гражданского общества.

Итак, какой же можно сделать вывод? В отечественной социально-политической мысли существует множество различных, часто полярных теорий, раскрывающих пути и возможности построения гражданского общества, поэтому однозначно ответить на вопрос, каким будет гражданское общество в России, невозможно. Довольно очевидным представляется тот факт, что построение гражданского общества по западному образцу в российских условиях нереально, а собственная концепция полностью еще не сформирована. Думается, основная проблема выработки концепции состоит в поиске меры синтеза, которая позволит соединить такие различные вещи, как конкуренцию и рынок, с идеями ликвидации эксплуатации и участия производителей в управлении, идею равенства и справедливости с экономической прибылью как мотивацией к труду, поиск баланса между созидательной и объединяющей силой государства, выражающего общенациональные интересы, и творческой, самостоятельной энергией партикулярных интересов, представленных многочисленными образованиями гражданского общества. Тем не менее, уже сейчас можно предположить, что гражданское общество в России будет воплощать в себе такие идеалы русского народа, как коллективизм, духовность и ориентация на общие цели через реализацию частных, особенных интересов. Но для формирования российского гражданского общества вопрос о ценностном ряде остается одним из важных.

С точки зрения цивилизационных особенностей выстраивания гражданского общества в России интересно в целом понять, насколько вообще российская культура совместима с идеей модернизации. Не будет ли она в очередной раз «ломать» и игнорировать особенности национального менталитета, как это уже было в 90-е гг.? В этом отношении интересны результаты большого социологического исследования о готовности российского общества к модернизации, выполненного коллективом под руководством чл.-кор., д.филос.н. М.К. Горшкова<sup>55</sup>. В частности, опираясь на методологию и методику исследования национальных культур

<sup>55</sup> Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации?». М.: ИС РАН, 2010; Готово ли российское общество к модернизации? / Под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, Н.Е. Тихоновой. М.: Весь мир, 2010.

голландского исследователя Р. Хофстеда<sup>56</sup>, авторам доклада удалось построить ментальную карту мира и обозначить в ней место России. В делящейся третий век дискуссии о том, что же такое Россия — отсталый Запад? передовой Восток? самобытная «третья сила»? — *ближе всего к истине, считают ученые, видимо, находятся сторонники самобытности российской цивилизации. По каждой из использованных шкал («Индивидуализм», «Дистанция власти», «Маскулинность» и «Избегание неопределенности») Россия не может быть однозначно отнесена ни к классическим странам Запада, ни к типичным странам Востока. Она занимает в культурном пространстве мира особую нишу, и ее соседями каждый раз оказываются разные страны, к тому же достаточно сильно различающиеся между собой.*

Чтобы проверить этот вывод и получить более полное представление о близости/отдаленности России от других стран мира по рассматриваемым индикаторам ее культурных особенностей, авторам исследования удалось перейти от простейших ментальных карт мира, основанных на двух показателях, к более сложной ментальной карте, построенной на основе многомерного шкалирования (см. рис. 1).



Рис. 1. Место России на интегральной карте ментальных различий

По представленной карте можно сделать ряд очень интересных и нетривиальных умозаключений. Прежде всего, она показывает, что «Запад есть Запад, Восток есть Восток, и с мест они не сойдут...». На правой части рисунка четко

<sup>56</sup> Основоположником подхода стал в 1970-е гг. голландский специалист по социальной психологии Г. Хофстед. Хотя собранная им база данных по странам мира давно и активно используется в научных исследованиях, количественные показатели по России в ней долгое время были определены очень приблизительно (до 2010 г. в России по хофстедовой методике проводились лишь «точечные» опросы в отдельных городах). Данные опроса позволяют стереть это «белое пятно» и дать научно обоснованную оценку особенностей российской ментальности на общемировом фоне. Базовые показатели национальной культуры, предложенные Г. Хофстедом, — это «Индивидуализм», «Дистанция власти», «Маскулинность» и «Избегание неопределенности».



сгруппировались страны Запада, включая Канаду и США. Здесь нет ни единой страны с неевропейскими культурными корнями. В левой части сгруппированы страны Востока — страны исламской, конфуцианской, индо-буддийской, православной и иберо-американской цивилизаций. В выделенную на рисунке 1 область «Востока» попали также европейские Испания и Португалия, но это не вызывает большого удивления, поскольку эти иберийские страны в силу исторических причин имеют гораздо более близкую к странам Востока культуру, чем, например, Германия, а в последние десятилетия к этому добавился еще и эффект массовой миграции из стран Северной Африки.

Россия же, как видно на рисунке 1, оказалась за рамками и Запада, и Востока, однако сближаясь в большей степени все же с Западом. Ее ближайшие страны-соседи — Израиль, Бельгия, Венгрия, Франция и Италия — это страны Запада. Поэтому *на вопрос о том, является ли Россия европейской страной, можно дать ответ в следующей форме: «Да, является, — примерно в той же степени, как и Израиль»*. Этот вывод кажется парадоксальным, но такова объективная реальность. Любопытно, что за последние десятилетия в поисках ответа на вопрос, «с кого делать жизнь», россияне пытались ориентироваться на американскую либеральную модель, на германское социальное рыночное хозяйство и т.д., но про Израиль никто не вспоминал. Между тем, *израильский опыт сочетания «нормального» предпринимательства и «коммунистических» кибуцев, свободного рынка труда и сильной системы социальных пособий, эффективной борьбы с реальным терроризмом и периодического «превышения меры самообороны» может дать богатую пищу для размышлений о путях и перспективах развития России*. Размышлений тем более плодотворных, что именно израильский опыт демонстрирует успешную модель экономической и технологической модернизации в условиях сложного полиэтнического состава населения, большой доли в его составе выходцев с постсоветского пространства, высокого удельного веса сельских жителей<sup>57</sup>.

Обращение к социокультурной традиции рефлексии гражданского общества в русской политической мысли, а также современные попытки исследования этой категории с учетом культурного фактора и ментальности российского социума подвели нас к выводу, что модернизация в виде вестернизации в корне ошибочна. Глубинный порок такого подхода к социальным новациям кроется в методологии *догоняющего развития*, когда «продвинутые, экономически процветающие и в политическом плане относительно стабильные нации Запада берутся за критерий», а история других народов, в том числе российского, рассматривается с позиций тех или иных отклонений от «магистрального» пути<sup>58</sup>. Такая абсолютизация западно-центристского подхода уведила от проблемы органического заимствования прогрессивных элементов социального опыта, отодвигала диалог с основами национальной ментальности и не создавала готовности отечественной среды воспринимать навязываемые рецепты социального спасения. Исходя из этого, можно согласиться с выводами многих отечественных исследователей, что опыт России XX века показал, что определенные достижения, связанные с реализацией модернизации догоняющего типа, рано или поздно приводили к новому витку все более существенного отката во всех сферах жизнедеятельности и жизнеобеспечения, а сама страна каждый раз оказывалась на обочине общемирового про-

<sup>57</sup> Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации». С. 155.

<sup>58</sup> Штомка П. Социология социальных изменений. М., 1996. С. 17.

гресса<sup>59</sup>. Таким образом, модель модернизации догоняющего типа, реализуемая на протяжении XX в. тремя разными по своей природе политическими режимами, не оправдала себя и не была воспринята социальной средой. *И до тех пор, пока не будет найден собственный национальный органический тип модернизации, Россия будет обречена на отставание и очередные системные кризисы, чреватые самыми серьезными и непредсказуемыми последствиями.* Следовательно, суть проблемы — в органичности и культуре заимствования, в естественности сочетания традиций и новаторства, в целесообразности перенимания иного опыта, другого исторического материала. А это уже ближе к органическому типу развития, когда ***непрерывным условием движения вперед становится постоянный диалог общества и государства, социума и власти, раскрепощение личности и гражданской самоорганизации общества.*** Только этот вариант исключит логически вытекающую из насильственного навязывания «сверху» десинхронизацию общества и власти, элиты и народа, которые вели к масштабным социальным конфликтам, ибо методы волюнтаристского социального экспериментирования «сверху» себя уже полностью исчерпали к исходу века. *Исходной предпосылкой и целеполаганием модернизации органического типа должна явиться личность, которая, в свою очередь, есть основа как гражданского общества, так и правового государства.*

Далее, анализ социокультурных традиций изучения гражданского общества показал, что особую роль в его развитии и функционировании играет государство и характер взаимодействия с ним. В процессах модернизации очень важно найти тот оптимум, в пределах которого созидательные силы общества, представленные различными структурированными общественными интересами, содействовали и умножали созидательный и конструктивный потенциал государства, направленный на реализацию модернизационного проекта, а не выталкивались на «обочину» и, тем более, не маргинализировались, превращая взаимодействие с государством в деструктивное противостояние. Учитывая ведущую роль государства в процессах как модернизации, так и формирования гражданского общества, с особой силой встает вопрос о качестве государственного управления и готовности самого государства более гибко реализовывать свой властный потенциал. Как известно, государство в России, и, прежде всего, верховная власть, как правило, настолько жестко всегда контролировали процесс модернизации, что он представлял собой модель насильственных «революций сверху», которые не только осуществлялись силовыми методами, вопреки устремлениям основной части общества, но и по природе своей оказывались неорганичными политической и социокультурной специфике России. В результате успешное реформирование одних сфер общественной жизни сопровождалось застоём или даже упадком других.

Роль государства в России во многих отношениях отличается как от роли государства на Западе, так и от функций традиционной деспотической власти на Востоке. С одной стороны, российское государство есть сила, инициирующая эволюционные изменения, а с другой стороны — представляет собой инертную структуру, мало соответствующую природе глубинных социальных преобразований как таковых и блокирующую естественное разрешение назревших противоречий. Не раз в российской истории реформы подводили страну к политическим и социальным потрясениям, к периодам «смуты». Кроме того, монополия

<sup>59</sup> Шелохаев В.В. Модернизация как теоретико-методологическая проблема // Куда идет Россия? Кризис институциональных систем. М.: Голос, 1999. С. 30.

государства на осуществление модернизационного проекта оборачивается еще одним отрицательным обстоятельством. Модернизация посредством «революций сверху» не учитывает специфику страны, рассматривая некоторые ее характеристики как подлежащий упразднению анахронизм, а внедряемые насильственно «западные» элементы современности деформируют либо даже разрушают системную целостность сложившейся цивилизации. В модернизационных усилиях государства общество, общественный уклад, культура, гражданские и деловые инициативы выступают всякий раз в качестве объекта преобразований, но никогда — в качестве его опоры. Их активный потенциал оказывается невостребованным. Накопленные за предшествующий период культурные, экономические, социально-политические силы общества отрицаются как ненужные, отжившие, несовременные, негодные для обновления. Можно сказать, что государство само удерживает общество в своеобразном *переходном* состоянии от традиции к современности.

Особенности модернизационного процесса в России состоят также в периодически выражающейся разнонаправленности процессов модернизации государства и модернизации всего общества. Из-за неразвитости гражданского общества и исключительной роли государства в России широкие общественные преобразования постоянно подменяются модернизацией самого государства либо только тех сфер, к которым оно имеет непосредственное отношение, — его военно-оборонной составляющей, бюрократического аппарата, государственного сектора экономики и т.п. Иными словами, это означает, что мы постоянно соскальзываем на модернизации, осуществляемые по имперской модели<sup>60</sup>. Они были подчинены в первую очередь задачам военно-политической экспансии империи, обороны от внешних врагов и поддержания статуса великой державы, а вовсе не решению внутренних проблем, тем более не повышению народного благосостояния. Если такие цели и ставились кем-то из модернизаторов, то лишь во вторую очередь, как некое желательное, но не обязательное «дополнение» к решению первоочередных задач. Ядром имперской модернизации было создание мощного военно-промышленного комплекса: сильной армии, оснащенной хорошим вооружением, и обслуживающих ее производств. Для осуществления такой модернизации привлекались лучшие умы и руки, отечественные и зарубежные, а сами технологии и техника закупались в обмен на сырье или продукты его первичной переработки. *Имперская модель модернизации порождала удивительное сочетание самого передового в науке и технике с отсталым, даже архаичным в экономике и повседневной жизни, высочайшей культуры — с вопиющим бескультурьем и невежеством. Прогресс, реализация смелых технических и архитектурных проектов в России уживались с пренебрежительным отношением к человеческой жизни, полным неуважением к личности человека.* В итоге «задачи форсированной модернизации, усиления державного могущества часто решались за счет контрмодернизации и даже частичной “архаизации” общества как такового, которое впадает в состояние “стагнации”»<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Российская модернизация: проблемы и перспективы (материалы круглого стола) // Вопросы философии. 1993. № 7. С. 38.

<sup>61</sup> Кочетков А.П. Особенности модернизации современной России // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе: материалы международной научной конференции. (VII политологические чтения кафедры политологии и политического управления.) М.: РАГС, 2010. С. 61.

Особую важную роль в процессе модернизации призваны сыграть политические элиты России, для основной части которых сегодня понятие «общество» является чистой абстракцией. Они не мыслят категориями общественных преобразований. Есть отдельные люди во власти, которые выдвигают какие-то модернизационные политические идеи, но они, в основном, являются абстрактными конструкциями, которые не связаны с сознанием масс. Модернизация же невозможна без абсолютного доверия, реального единства и солидарности с властью, которые только и могут быть сгенерированы структурами гражданского общества. И именно условия и среда гражданского общества могут сформировать и выдвинуть ту значительную часть социальной группы, которая становится модернизационным классом, на который власть может опираться в процессе модернизации. А у нас в стране сейчас нет даже немногочисленной группы людей, которая находилась бы в таких отношениях с властью, включая даже представителей продвинутой государственной бюрократии и основных элит. Невозможно не согласиться с мнением известного эксперта А.П. Кочеткова, который отметил, что существует фундаментальная разница между модернизацией и развитием инноваций. Инновации можно осуществлять вне государственных и общественных институтов, если для этого созданы экономические институциональные предпосылки и условия. «А модернизация без ликвидации пропасти между обществом и властью невозможна. Кто-то должен выступить субъектом трансформации, думая при этом о высших интересах общества, а не о сиюминутных личных выгодах»<sup>62</sup>.

### 2.3. Особенности развития гражданского общества в современной России

На какой же стадии формирования гражданского общества находится в настоящее время Россия? Думается, на начальной, являясь в своем развитии и построении самостоятельной задачей политической модернизации. В резолюции ООН «О поощрении права на демократию» перечислены семь политических прав, создающих институциональные предпосылки формирования гражданского общества. Из этих семи прав в России более или менее полно реализованы только два: право на всеобщее и равное голосование и на свободу выражения мнений. Право на свободу получать и распространять информацию действует лишь в известной мере и все сильнее ограничивается. Что же касается таких условий, как власть закона и беспристрастность правосудия; прозрачность и подотчетность государственных учреждений; равные возможности всех граждан баллотироваться на выборах; равный доступ граждан к государственной службе, то о них просто не приходится говорить.

Между тем, демократическое преобразование политической сферы продвинулось несколько дальше, чем экономической, где дела обстоят значительно хуже. Фактически в экономике сложилась целостная система взаимосвязанных неправовых институтов, разрушить или преобразовать которую необычайно трудно, в том числе потому, что наиболее влиятельные экономические акторы заинтересованы в ее сохранении.

В какой мере в свете такой перспективы можно говорить о реализации в современной России элементов гражданского общества? Во многом его становление

<sup>62</sup> Там же. С. 62.

связано с длительным переходом от тоталитарных систем, от социалистического строя, транзитом к демократии, которые переживают многие посткоммунистические страны в конце XX — начале XXI столетия. При реальном социализме государственному контролю были подчинены почти все стороны общественной жизни. И, соответственно, отсутствовали независимые от государства общественные институты, организации и группы. В 80–90-е гг. XX столетия существовало первоначальное, теневое гражданское общество и группы в форме оппозиционных и диссидентских организаций и движений, таких как «Солидарность» в Польше, «Хартия-77» в Чехословакии и пр. Эти движения сыграли значительную роль в переходе к демократии. Либерализация политической жизни после крушения реального социализма создала политические и законодательные условия для самоорганизации общества. Население начало осознавать, что в новых условиях государство перестает быть защитником граждан, и стало объединяться «снизу». Надо отметить, что важнейшую роль в зарождении гражданского общества в новейшей истории в посткоммунистических странах сыграли западные фонды и международные гражданские организации. Многие институты гражданского общества были привнесены (трансплантированы) извне. Их создание и функционирование в значительной степени основывались на западном историческом опыте и западной финансовой помощи. Запад рассматривал и рассматривает организации гражданского общества как гарант демократии и цивилизованного перехода от одной системы к другой.

В начале 1990-х гг. в ситуации идеалистической эйфории западные фонды и организации сконцентрировали свое внимание на возникших в посткоммунистических странах НПО. Поддерживались, прежде всего, правозащитные, экологические организации, группы, занимавшиеся мониторингом выборов, объединения, занимавшиеся правовым образованием граждан. Большое внимание оказывалось также независимым СМИ<sup>63</sup>. В конце 90-х — начале «нулевых» гг. новая политическая элита, особенно в России, после серии «цветных революций» боялась, что возникшие на волне демократических революций общественные движения могут нести в себе угрозу возникшей политической власти. Новая политическая элита быстро трансформировала общественные движения в контролируемые ею партии и профсоюзы. В 1990-е гг. в значительной части посткоммунистических стран стал преобладать взгляд, что политически структурированное общество со сложившейся системой представительства и многопартийности в политически активных неправительственных организациях не нуждается. НПО были вытеснены из политической сферы в сферу социальной политики и оказания социальных услуг.

Гражданское общество в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы, как собственно и в России, является еще недостаточно развитым и пока не в состоянии проявить себя как значимая сила. Опыт этих стран показывает, что сильное и развитое гражданское общество может существовать в достаточно экономически развитых и богатых условиях. Там же, где люди заняты выживанием, оно в полноценном виде просто нереально. Для того, чтобы гражданские институты эффективно функционировали, нужна финансовая, материальная и кадровая база. Необходимо государство, бюджет которого в состоянии финансировать этот процесс, нужны состоятельные граждане и крепко

<sup>63</sup> Трансформация на постсоциалистическом пространстве. СПб.: Алетейя, 2009. С. 100–120.

стоящий на ногах бизнес, чтобы они были в состоянии жертвовать средства на деятельность неправительственных организаций и иных гражданских институтов (например, местное самоуправление). Донорство извне создает лишь иллюзию гражданского общества. Оно важно на стадии возникновения неправительственных организаций, движений, партий как важный фактор материальной и технической поддержки. Но затем институты гражданского общества должны развиваться на основе поддержки граждан своей собственной страны, национального государства и национального бизнеса.

На протяжении 1990-х гг. пульс гражданского общества в основных посткоммунистических странах, перешедших к демократии, лишь слабо прощупывался. Романтические надежды либеральной и части левой интеллигенции на то, что сразу возникнет сильное гражданское общество и оно станет определять содержание государства и его демократичность, не оправдались<sup>64</sup>. Нынешнее постсоциалистическое гражданское общество, несомненно, более автономно, чем прежде, но оно еще не обладает такой независимостью, которая позволяет говорить о нем как зрелом гражданском обществе.

Лишь в последние годы, особенно под воздействием мирового финансового кризиса, представители гражданского общества начинают превращаться в определенную силу, влиять и воздействовать на власть и общество, помогать гражданам и обществу в целом осознавать свои проблемы и решать их, опираясь на поддержку граждан, бизнеса и государства. Общество начинает требовать наказания виновных за злоупотребления властью.

Власти, осознавая растущее социальное напряжение, начинают слушать институты гражданского общества, видеть в них инструмент поддержки связей с населением, учитывать их мнение в своей политике, использовать их как экспертов, привлекать к решению проблем. *Однако многие институты гражданского общества (партии, НПО, профсоюзы и пр.) не превратились еще в полноценного партнера государства, не стали неотъемлемым элементом системы сдержек и противовесов в рамках демократии.* Необходимо еще немало времени, чтобы они превратились в такой фактор. Многие указывают на то, что дальнейшее формирование гражданского общества в постсоциалистических странах пойдет путем усиления взаимодействия неправительственного сектора с государством и местным самоуправлением.

В целом, хотелось бы еще отметить, что в начале XXI в. в странах Центральной и Восточной Европы, равно как и в России, сформировалось разочарование в рыночных идеалах и либеральных политических ценностях. Ограничение демократического участия населения процедурой выборов, итоги приватизации, так и не сделавшей широкие слои населения собственниками, а приведшей лишь к переделу государственной собственности в пользу узкого круга лиц, рыночное наступление на традиционные социальные гарантии, рост безработицы привели к исчерпанию постреволюционного оптимизма. Преодоление нынешнего состояния общества — анонии, деморализации, упадка ценностей, солидарности, доверия и пр. — невозможно без укрепления и дальнейшего развития гражданского общества. Лишь опираясь на его институты, на базе общности нужна новая реконструкция общественных связей. Поэтому в ближайшие годы, скорее всего, значение и роль многих институтов гражданского общества, особенно неправи-

<sup>64</sup> Там же. С. 118.



тельственных организаций, в общественно-политической жизни будет возрастать. Отказ от гражданского общества, снижение его активности — это прямой путь к усилению авторитарных тенденций.

Гражданское общество в России, особенно современное, конечно же, вышло из административно-командной системы СССР. Оно продолжает нести мощный заряд антиэтатизма. По своей сути — это не завершённый демократический проект.

Формирование полноценного гражданского общества сегодня попало в определенного рода «ловушку», которая имеет системное свойство. Суть ее состоит в том, что формирование демократии в России сопряжено с задачами формирования предпосылок этой демократии. На Западе эти задачи были разделены столетиями. В России они сошлись в единую точку и приводят к определенным абберациям. Судя по утвердившимся в нашем общественном сознании оценкам — *«стагнирующая демократия», «зависание в точке бифуркации»* — потребность в порядке и стабилизации берет верх. Но субъекты, реализующие эти тенденции, находятся на стороне бюрократических структур, *которые — в отсутствие консолидированного гражданского общества — из инструмента управления превращаются в управляющую силу.* Таким образом, сформировалась **бюрократическая стабилизация**, под жестким контролем административных структур, с опорой на патрон-клиентелистские отношения, с большой примесью внеправовых практик и отношений. Социально-политический контекст проявления **цивилизованного диалога власти и гражданского общества** явно «схлопывается» — *свертывается (или — имитируется) сфера публичного дискурса различных общественно-политических сил; складывающаяся многопартийность не развивает, а тормозит полноценное партийно-политическое представительство интересов общества, отрываясь от корней в гражданском обществе и реализуя, по сути, лишь функцию «выхлопного клапана», что чревато стагнацией политической системы.* *«Гражданский вакуум» по своим масштабам не уменьшается, а увеличивается, что сокращает пределы гибкости и адаптивности новой политической системы, сужая социально-политическое пространство для ее развития. Отечественный парламент и парламентаризм в целом не являются факторами кристаллизации социально-политических интересов и поиска баланса разнонаправленных позиций.*

Социальные основания гражданского общества в России сегодня крайне неразвиты, что отражает неразвитость самой социальной структуры российского общества. В ней преобладают вертикальные связи, связанные с колоссальной социальной поляризацией. *А формирование групповых интересов и консолидации их в различные политические институты и общности для реализации этих интересов, что, по мысли классиков-политологов (С. Липсет и др.), является плотью и кровью демократии, пока представлено крайне слабо.* Межэлитные сделки, основанные на личных связях и неформальном торге, подрывают власть закона, ослабляют функции политических институтов (например, парламента, политических партий). *Сложная система элит подменяет собой гражданское общество, а политический режим — с его полуперсонифицированной, полуинституционализированной системой осуществления власти — зачастую подменяет собой государство.*

Во многом успешность демократических преобразований зависит от качества государственного управления. Сегодня уже не оспаривается, что решающая

роль в процессе трансформации должна принадлежать государству, потому что именно в государственной сфере возможна «поддержка идентичности социального целого в его движении от прошлого к будущему»<sup>65</sup>. Но каково сегодня качество российской государственности? Показательны в этом отношении исследования Владимира Бойкова, проведенные Российской академией госслужбы при Президенте РФ в 2002 г. Его результаты показали, что сформировавшаяся политико-административная система самодостаточна, носит самовоспроизводящийся характер и в этом качестве тормозит демократическое и социально-экономическое развитие страны. Данные опросов показывают, что ценности солидарности, взаимности, консенсуса не обладают сколько-нибудь значимыми регулятивными функциями в российском обществе. В этих условиях формируется система *неформального согласования* интересов, прав и обязанностей, основанная, естественно, не на законе, а на коррупционных отношениях и «диком лоббизме». Функции государства узурпируются разного рода кликами, которые не признают общепринятых норм гражданской и правовой культуры. Совокупность подобных клик образует сеть отношений, масштабы которой позволяют определить ее как *«теневое государство»*. Это ставит под вопрос возможность трансформации российского социума в современное гражданское общество с развитой правовой культурой и становления в нем цивилизованного корпоративизма<sup>66</sup>.

Таким образом, первые шаги молодого демократического государства в России показали: *административный тип власти не только автономен и устойчив, но и носит экспансионистский характер*. Это означает, что бюрократическая модель властвования действует не только в рамках административной функции, а способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования. В мире, состоящем из сложных организаций, административный тип власти может копироваться через впитывание основной матрицы этой власти всеми институтами общества и создавать тем самым определенный тип общественной организации, стиль жизни, позволяя говорить о «бюрократическом» типе общества, о «бюрократическом ритме» его развития.

Если администрирование в этих условиях окончательно возьмет верх над политикой, то попытки отстроить жесткую вертикаль власти приведут к утрате чувствительности к сигналам обратной связи, особенно если они несут с собой нежелательную, неприятную информацию. Жесткая властная вертикаль станет неповоротливой и негибкой в условиях высокодинамичного общества. В результате возникает угроза распада системы саморегуляции. Отсюда наибольшая опасность состоит не столько в установлении юридически оформленного автократического режима, а в постепенном «вползании» в своеобразную «авторитарную ситуацию» — состояние фактической узурпации властных функций государственно-бюрократическими группировками при одновременной симуляции (имитации) функционирования демократических каналов контроля над властью.

Это отразилось на качестве структурных элементов гражданского общества в России: политические партии — это пограничные структуры гражданского

<sup>65</sup> См.: Touraine A. Modernity and Identity // International J. of Social Science. 1988. Nov., № 118. P. 451.

<sup>66</sup> Митрошенков О. Граждане не заметили диктатуры закона // Независимая газета. 11.02.2003. С. 10.

общества, которые должны активно взаимодействовать с обществом (а точнее — с конкретными группами интересов) и государством. Корни политических партий — в обществе (это основная масса их членов), руководящие органы — в механизме государственного и политического управления, между ними располагается еще одно звено — постоянные штатные, аппаратные сотрудники, выполняющие определенные партийные обязанности на своем уровне повседневно. Практически политические партии — это единственный институт гражданского общества, который призван и создан именно для завоевания, удержания и легитимации власти. Остальные элементы гражданского общества в такой полноте «заряженностью» на политическую власть не обладают. Нынешние российские политические партии часто являются социально-политической проекцией известных политических лидеров или бюрократических группировок, конкурирующих между собой. Партийное строительство не стало средством кристаллизации политических интересов<sup>67</sup>, представлений, ценностей самого общества; не служит легитимным средством идейно-политического размежевания или консолидации в толще общества<sup>68</sup>. Многопартийность, по данным опросов, не выполняет роли основного посредника между обществом и властью, которая является главной функцией в партийных демократиях. Среди всех политических институтов партии устойчиво пользуются наименьшим доверием общества, цифра эта колеблется на уровне 3–5%. Нашей политической системе не удалось пока встроить партии в систему принятия важных политических решений, в систему контроля за исполнительной властью. Посредством партий простые люди практически ничего не выбирают. И это стало сказываться на отношении населения к выборам. Очевидно, наше ближайшее будущее — это движение в сторону полупартийной системы. Сегодня правящая партия — это достаточно рыхлое образование, которое больше напоминает хорошо организованную клиентелу. Будучи продуктом неконкурентной политической среды, правящая партия, которую сегодня принято называть «партией власти», с некоторых пор начала сама генерировать в качестве условий своего самосохранения политическую монополию, тормозя тем самым формирование хотя бы основ реальной политической конкурентности и многопартийности, что является одной из главных задач политической модернизации<sup>69</sup>.

После демарша политических партий (КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России») в знак протеста против несправедливого подсчета голосов в осенний цикл региональных выборов в стране в октябре 2009 г. и встречи их лидеров с Президентом РФ было ускорено внесение определенных изменений в законодательство. Президент России Дмитрий Медведев внес в Государственную Думу проект федерального

<sup>67</sup> Так, по данным социологических исследований группы «Циркон», электорат «Единой России» до сих пор представляет из себя довольно **неустойчивое (рыхлое) образование**. Достаточно большая часть избирателей «ЕР» оказалась в стане ее сторонников в силу общей тенденции, а не на основе осознанного выбора. Соответственно, многие из сегодняшних избирателей «ЕР» электорально «мобильны» и еще могут сменить свою политическую ориентацию. — Межрегиональный электоральный мониторинг. Вып. 1, Фрагменты. М.: Исследовательская группа «Циркон», 2003. С. 6.

<sup>68</sup> См.: *Холодковский К. Г.* Партии: кризис или закат? // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО «Феникс», 2001. С. 45–61.

<sup>69</sup> *Макаренко Б. И.* Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте // Политис. 2011. № 1. С. 42–66.

закона «О внесении изменений в федеральный закон «О политических партиях». Что они содержали:

— партии, не представленные в Госдуме, могут не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании нижней палаты парламента. Об этом сообщает пресс-служба главы государства;

— партии, не представленные в Госдуме, получают право участвовать в заседаниях нижней палаты, но не будут иметь права голоса;

— Госдума приняла президентский законопроект о предоставлении гарантий депутатам всех партий для работы в законодательных собраниях на постоянной основе;

— партии должны иметь возможность сформировать свою фракцию в региональном парламенте даже из одного депутата;

— представители политических партий должны также иметь возможность замещать руководящие должности и работать в законодательных органах госвласти субъектов РФ на постоянной основе;

— фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе партийного списка кандидатов, допущенного к распределению мандатов, даже если это один депутат. При этом избранный в парламент депутат не может входить в другие фракции, но вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

Госдума приняла также президентский законопроект об участии оппозиционных партий в пленарных заседаниях Госдумы и законодательных собраний в регионах:

— предоставить право политическим партиям, не представленным в Госдуме, а также в законодательных органах госвласти субъектов РФ, не менее одного раза в год участвовать в их пленарных заседаниях;

— на пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, зарегистрированных на данный момент в стране, вне зависимости от того, действуют ли на территории субъекта их региональные отделения.

Политические партии, прошедшие в региональные парламенты, отныне освобождаются от сбора подписей избирателей: Дмитрий Медведев 22 апреля 2010 г. внес соответствующие изменения в закон<sup>70</sup>. Закон освобождает от сбора подписей избирателей на региональных и местных выборах партии, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов или списки кандидатов которых переданы депутатские мандаты в законодательном (представительном) органе власти субъекта РФ. От сбора подписей избирателей освобождаются также региональные отделения и иные структурные подразделения таких партий в случае выдвижения ими кандидатов, списков кандидатов на выборах. Однако, по мнению многих экспертов, данные подвижки в партийном законодательстве

<sup>70</sup> Изменения вносятся в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «О выборах Президента РФ» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Подписанный Медведевым федеральный закон был принят Госдумой 9 апреля 2010 г. и одобрен Советом Федерации 14 апреля. В соответствии с ним от сбора подписей избирателей освобождаются партии, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах госвласти субъектов РФ. Изменения приняты в целях обеспечения представительства в законодательных (представительных) органах госвласти субъектов РФ партий, за которые на региональных выборах проголосовало пять и более процентов избирателей.

носят весьма поверхностный характер и не влияют на существенные изменения условий, способствующих формированию реальной многопартийности.

Сложным остается положение такого традиционного элемента гражданского общества, как профсоюзы. Отличаясь способностью к массовой мобилизации наемных работников в условиях растущей социальной поляризации и конфронтации труда и капитала, профсоюзы жестче столкнулись с проблемами поддержания динамического равновесия: как только они устанавливали лояльные отношения с государством и работодателями, получали доступ к ресурсам на национальном и международном уровнях, расширяя возможности влияния на государство и работодателей, так они тут же отрывались от своих «корней» в среде наемного труда и утрачивали функцию репрезентации и самоорганизации наемных работников, которые тут же начинали создавать альтернативные структуры. Такую судьбу прошли ФНПР, крупные альтернативные профсоюзы 90-х гг.<sup>71</sup>; как-то еще держатся малочисленные профсоюзы, права которых значительно ограничены новым Трудовым кодексом. Таким образом, локальный уровень действий профсоюзов позволяет сохранить их альтернативность, «приницаемость» в низовой среде, независимость, оставаться формой самоорганизации наемных работников и частью гражданского общества, но при этом доступ к ресурсам и возможности участия в политическом процессе существенно ограничены.

Пограничным элементом гражданского общества выступает и институт местного самоуправления. Являясь компонентом гражданского общества, местное самоуправление определяет, сколько и каких полномочий гражданское общество будет делегировать на разные уровни управления. Поэтому местное самоуправление является первичным политическим институтом, так как предполагаются субъектно-объектные отношения, но в то же время органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, потому что сам принцип формирования и функционирования органов местного самоуправления отличается от государственных. Местное самоуправление является институтом исторического компромисса между государством и гражданским обществом, который является наполовину политическим, а наполовину — общественным. Система местного самоуправления тесно связана и с гражданским обществом, и с государством. Местное самоуправление, являясь агентом гражданского общества, вторгается в сферу политического, расширяет ее и является своего рода первичным политическим институтом. Однако в системе «вертикали власти», сложившейся в России, местное самоуправление, конечно, нелюбимое дитя. Ни власть, ни общество до сих пор не рассматривают его как значимый институт принятия решений. Об этом говорят многие факты. Уровень явки на выборах в органы местного самоуправления самый низкий (недаром их стали объединять с федеральными и региональными выборами в так называемый единый день голосования). Многие города перешли на модель местного самоуправления, где глава муниципального образования выбирается уже не всем населением, а членами совета. Многие эксперты считают, что это шаг назад. Общим местом стало утверждение, что не преодолена финансовая зависимость

<sup>71</sup> Аксенова О. Профсоюзы России в публичной политике // Сборник программ и тезисов участников секции № 11 «Публичная политика как инструмент российского выбора» III Всероссийского конгресса политологов «Выборы в России и российский выбор» 28–29 апреля 2003 г. в Москве. М.: Центр публичной политики, 2003. С. 25–28.

органов местного самоуправления от региональной власти. Многие избранные главы муниципальных образований жалуются на то, что финансирование даже в городах-столицах субъектов РФ — это тяжелая и не урегулированная до конца проблема.

Реформа местного самоуправления, по всей видимости, еще не завершена. Как отмечалось в аналитической записке Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы ФС РФ, «выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, subsidiarity, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Практика тоже отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы, следовательно, искажает саму демократическую природу местного самоуправления»<sup>72</sup>.

Сохранить импульс «низовой» демократии и реальной самодеятельности и самоорганизации удается, пожалуй, лишь некоммерческому сообществу России. Именно оно стало самой гибкой и динамично развивающейся силой гражданского общества, пройдя суровую «школу выживания». Стимулом самоорганизации и самовывдвижения гражданских инициатив стало желание контролировать неясное будущее, попытки улучшить свою жизнь, решая те проблемы, которые власть и традиционная политика решать не спешат или не могут, стремление наладить ухудшающиеся социальные отношения в обществе в условиях отсутствия политического согласия.

Сегодня в России динамично формируется некоммерческий сектор. Сегодня этот «новый» сектор гражданского общества включает 3,5 миллиона активистов. Услугами НКО при решении различного рода социальных проблем (социальное сиротство, борьба с наркоманией и туберкулезом, экологические проблемы и пр.) ежегодно пользуются 15% населения страны. НКО стали фактором и экономического роста — в их рамках создано более миллиона рабочих мест. Молодой некоммерческий, неправительственный сектор можно рассматривать как самую гибкую и оперативную силу гражданского общества, объединяющую *социально-инновационные слои различных социальных групп общества*, которые не очень то и хотят «лезть» в политику и настроены весьма прагматически. **Именно это существенно обострило наличие противоречия между политической и неполитической составляющими российского гражданского общества.** Широкое распространение стал получать тезис о якобы «неполитическом» характере гражданского общества, о наличии в нем лишь «горизонтальных» связей и отношений. Многие НКО принципиально не вступают во взаимодействие с политическими партиями и структурами, более того — боятся этого, держат политический нейтралитет, считая политический момент разрушающим началом в своей деятельности. В этой позиции российских НКО зафиксировано демонстративно негативное отношение к концепту «управляемой демократии», к коррумпированной политике. Своей «низовой», гражданской активностью они хотят подчеркнуть формирование подлинно демократических условий функционирования политической

<sup>72</sup> Материалы парламентских слушаний на тему «О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»» 3 апреля 2003 г. // Аналитический вестник. Вып. 22. Ч. II. Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан. М., 2010. С. 11.



системы с развитым сегментом публичной сферы и политики, равноправностью субъектов взаимодействия и сетевой основой коммуникации<sup>73</sup>.

Весьма показательно, как по оценке населения наша политическая система все дальше «дрейфовала» за прошедшие «нулевые» годы от демократического стандарта. С учетом этого «дрейфа» станет понятно, почему столь сложно и амбивалентно чувствуют себя институты гражданского общества. В приводимой ниже таблице показаны места, распределенные в соответствии с оценками, дававшимися населением страны семнадцати различным институтам в начале первого президентства В. Путина (2001 г.), второго президентства В. Путина (2005 г.) и в начале президентства Д. Медведева (2010 г.). Ответы проранжированы в соответствии с порядком, который дало их распределение в 2001 г.<sup>74</sup>

Наиболее важную роль россияне приписывали и приписывают Президенту. Во все три момента эта фигура занимала первое место. *Наименьшее значение в России видели за такими институтами, как политические партии, интеллигенция, профсоюзы* (выделено мною. — М.М.). Во всех трех замерах они стабильно занимали три последних места. Следует отметить, что роль «Единой России» — организации, созданной, чтобы исполнять функции «партии власти», россияне считают существенной. Но эту организацию они, очевидно, *не считают политической партией в общепринятом смысле слова*. Роль же собственно партий, как видно, считают ничтожной. Роль парламента, где в принципе должны быть представлены политические партии, также оценивается низко.

Институты	2001	2005	2010
Президент	1	1	1
«Олигархи», банкиры, финансисты	2	2	3
Правительство	3	6	2

<sup>73</sup> Так, 6 апреля 2002 г. в Перми состоялось подписание Пермской гражданской декларации представителями трех «открытых партнерств» — «Народной ассамблеи» (Москва), Санкт-Петербургской «Гражданской ассамблеи» и пермской «Ассамблеи». Декларация определяет принципы взаимодействия гражданских организаций и институтов государственной власти. Создаваемые по всей стране гражданские ассамблеи ставят перед собой задачу, достигая конструктивного диалога с властью, добиваться повсеместного внедрения в общественную практику технологий гражданских переговоров, гражданской экспертизы и гражданского контроля. В ассамблеи входят наиболее авторитетные федеральные и региональные гражданские организации. Участником ассамблеи может стать любая гражданская (общественная, некоммерческая, неполитическая) организация. Юридическая фиксация участия в ассамблее отсутствует. Активисты и члены организаций гражданского общества — участники ассамблей — это люди с разным жизненным опытом, политическими взглядами, стремлениями и интересами. Их сила — не в механической консолидации и единогласии, а в свободной и плодотворной консолидации вокруг общих задач. Сами участники консолидирующегося движения обозначают себя как «сила неполитической политики» (на манер восточноевропейских гражданских организаций времен «бархатных революций»). Они предпочитают партийному строительству форму открытой ассамблеи гражданских союзов (на манер польской «Солидарности» или чешской «Хартии-77»). Пермская декларация показывает, что крупные сетевые организации не хотят идти по пути политизации и превращения в партию. Они предпочитают оставаться неполитическими ассоциациями. Открытые коалиции, ассамблеи, которые создаются ad hoc, для решения какой-либо конкретной задачи, — это гибкая форма консолидации новых общественных инициатив. Правда, до конца «нулевых» годов эта структура не дожила.

<sup>74</sup> Левинсон А. Российское общественное мнение в начале 2010 г. // <http://www.polit.ru/institutes/2010/03/01/levada.html>

Институты	2001	2005	2010
СМИ	4	4	8
Губернаторы	5	8	9
Директора крупных предприятий	6	10	14
Вооруженные силы	7	7	6
ФСБ	8	3	5
Совет Федерации	9	13	10
Церковь	10	11	12
Президентская Администрация	11	5	4
Прокуратура	12	9	7
Государственная Дума	13	14	13
Судебные органы	14	12	11
Политические партии	15	15	15
Интеллигенция	16	16	16
Профсоюзы	17	17	17

И Государственная Дума (нижняя палата), и Совет Федерации (верхняя палата) — в течение всего периода измерений занимают места в конце первого — начале второго десятка. За указанный период упала роль губернаторов (ушли с 5-го на 9-е место), директората (с 6-го на 14-е), СМИ (с 4-го на 8-е место). *Зато резко выросла роль президентской администрации* (переход с 11-го на 4-е место), родной для В. Путина *ФСБ* (с 8-го на 5-е место), *прокуратуры*, которая в этот период стала основным карательным институтом (с 12-го на 7-е место). Можно отметить некоторый рост авторитета церкви. *Как видим, инструменты, которыми общество может влиять на власть, теряют значение в его собственных глазах, а инструменты, с помощью которых власть может управлять обществом, напротив, резко прибавляют.*

Таким образом, суммируя, гражданское общество в России — пока еще не заверченный демократический проект (а во многом и заблокированный), несущий мощный импульс антиэтатизма. Во многом его развитие тормозится самим состоянием нынешнего российского общества — его социокультурной средой (патернализм, традиционность); неразвитостью социальной структуры, в которой был бы убедительно представлен средний класс; нищетой и материальной обездоленностью большинства населения, социальной деградацией его жизни; характером власти (стремление к монополизации, к ее несменяемости, закрытости, бюрократизации и пр.).

*Российское гражданское общество — как фундамент демократии — запаздывает в своем становлении, оно вырастает из постсоветского общества — аморфного, засоренного квазигражданскими структурами, обладающего маргинальным общественным сознанием. Его горизонтальные связи — дискретны. Для него стоит проблема формирования реальной солидарности, ответственности и доверия.*

Таким образом, гражданское общество в России лишь начинает формироваться, ему предстоит долгий и очень нелегкий путь к зрелости. Продвижение

по этому пути должно осуществляться в контексте задач более широкого процесса — политической модернизации российского общества.

## 2.4. Модернизационный потенциал гражданского общества

Заявленный руководством страны курс на модернизацию общества требует привлечения значительных ресурсов, в том числе и активизации потенциала граждан, структур гражданского общества. Как отметил Президент России Д. Медведев, слабость демократических институтов и структур гражданского общества на современном этапе развития страны является одним из препятствий ее модернизации. Как показывает мировая практика реализации модернизационных проектов, одним из условий их успешности является наличие социальных сил, способных стать инициаторами и проводниками перемен. Без подключения потенциала общества, без развития творческой конкуренции идей и подходов, без реальной многопартийности любые самые позитивные импульсы «сверху» неизбежно будут наткнуться на объективные социально-экономические и политические ограничители. Именно поэтому необходимо проведение полноценной модернизации политической системы в направлении расширения принципов конкурентности, демократии и повышения качества народного представительства в органах власти и управления.

В условиях разворачивающихся системных изменений особенно важным становится механизм обратной связи, позволяющий власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение, а населению — верить в дееспособность института представительства интересов, в возможность влияния на принятие социально значимых решений. На январском заседании Госсовета Президент РФ поставил задачу привести российскую политическую систему в соответствие с требованиями модернизации страны. Его слова о том, что принципы политического управления должны быть адекватны многомерности общества, о необходимости *«гибкой политики»*, о недопустимости *«тупого администрирования»* нужно должным образом осмыслить<sup>75</sup>.

Серьезная системная модернизация должна сформировать устойчивый спрос на технологии отбора тех субъектов, которые формируют существо нового этапа.

Отчуждение от реформаторских усилий низового демократического движения, активности миллионов простых людей, болеющих душой за судьбу своей страны, выключение их из процессов гражданской самоорганизации лишает наше общество мощного источника социальной энергии, имя которому — социальный капитал. Это — богатейший ресурс страны, являющийся ее особенным богатством. Неформальная, творческая мысль, специфическая культурно-творческая среда, «острова» высококвалифицированного производства, квалифицированные инженерные и рабочие кадры, а также эффективная научно-образовательная система — все это составляющие инновационного и человеческого капитала, сохранение и развитие которого должно быть конечной целью нашего движения к обновлению. Либо мы его умело используем перед лицом глобальных вызовов

<sup>75</sup> Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России. 2010 // <http://news.kremlin.ru/transcripts/6693/print>

и сумеем сохранить устойчивость во все более нестабильном мире, либо надолго утратим в нем свои позиции.

Сложность сегодняшнего момента состоит в том, где и в ком найти массовую социальную опору дальнейшему курсу социальных и политических изменений и какие механизмы привести в действие, чтобы этот социальный капитал отобилизовать... Социальные группы не приобрели качества массовых социальных субъектов, стремящихся и способных активно, сознательно и целенаправленно влиять на модернизационный процесс. Социальная структура современного российского общества формируется очень непросто — не обычным замещением старых элементов на новые, а скорее путем наложения одного на другое. При этом отношения собственности, экономические интересы, сами по себе, автоматически не играют роли, сопоставимой с механизмами общественной интеграции. Скорее можно говорить о «диффузной» мозаике своеобразных «точек роста», которые разбросаны в социальном пространстве нашего общества и выстраивают свои отношения по принципу социальных сетей, то есть, взаимодействуя друг с другом, с властью, с бизнесом, со всеми теми силами, которые заинтересованы в обновлении общества.

Кто же сегодня заинтересован в реальном развитии российского общества, его подъеме и модернизации? Учитывая значительный раскол общества по социокультурным и экономическим осям, опору «базы поддержки» следует искать в тех слоях общества, которые, не образуя большинство, осознанно заинтересованы в продолжении таких изменений. Имеются в виду все те, весьма разнородные в социально-профессиональном отношении группы, которые объединяет инновационная ориентация, практическое участие в модернизационном процессе. *В их числе значительная часть среднего и малого бизнеса, современный менеджмент, множество представителей науки, образования, медицины и других видов высококвалифицированного труда, а также простые люди, работники активно действующих предприятий различных отраслей, в том числе широкие слои молодежи, психологически предрасположенные к обновлению жизни.* Власть, действительно заинтересованная в реальном изменении, должна развивать диалог с этими группами, максимально учитывая их интересы, содействуя их развитию и самоорганизации.

По данным совместного исследования ВЦИОМ и Общественной палаты РФ «Социальный потенциал российской модернизации»<sup>76</sup>, составлен более дифференцированный социально-политический портрет общественных сил модернизации. Согласно исследованию, имеется креативное меньшинство (2%), активные слои (25%), готовые апробировать модернизационные нововведения, и благожелательное большинство (66%). В то же время «благожелательное большинство» плохо понимает, что именно стоит за политикой модернизации. Недостаток информированности активных групп населения требует разъяснения политики модернизации, сфокусированного на ценностях и интересах соответствующих групп, увязывающего общие цели модернизации с их жизненными стратегиями. Ожидания населения от модернизации связаны с социальным измерением развития и являются предупреждением против чистого технократизма, требова-

<sup>76</sup> Социальный и институциональный потенциал модернизации (по материалам исследования ЮФО). М.: ВЦИОМ, 2010.

нием сочетания инновационного развития с решением актуальных социально-экономических проблем.

Необходимость расширения социальной базы, поддержки курса руководства страны на модернизацию и высокотехнологичное развитие России обязывают все ответственные политические и общественные силы найти компромисс по ключевым позициям и включиться в конструктивную работу. Именно поэтому задачи по формированию мотивационных предпосылок модернизации у представителей гражданского общества и — шире — у активного населения страны видятся в установлении диалога между обществом и государством по проблемам модернизации в целях выработки и реализации консолидированной политики реформ.

Гражданское общество как сфера свободного и поливариантного взаимодействия граждан, которые передоверяют государству функцию осуществления общенационального интереса и обеспечения целостности общества, исторически возникло и развивалось в качестве системы своеобразной «обратной связи» с различными подсистемами социума. Эта система выполняла, соответственно, функции коррекции, оптимизации и смягчения форм протекания социальных процессов и взаимодействий.

Гражданское общество в первую очередь обращается к способностям граждан, рассматривает общественность как основной политический капитал и говорит на языке практических решений проблем укрепления взаимодействия между людьми. Поэтому для гражданского общества органической нормой является диалоговый режим общения. Оно ориентируется на партнерство и отношения сотрудничества, на многомерность восприятия любой проблемы и, соответственно, на многомерность ее решения (с учетом экономических, экологических, культурных и других аспектов), на открытость потоков информации, на публичность позиций и соревновательность интересов, на поливариантность ролей и целей, на примат горизонтальных, кооперативных связей.

Гражданское общество сегодня — это не то же самое, что понималось под ним еще 20 лет назад. Это не «общественная самодеятельность», у него сегодня другой облик, другие возможности, технологии и другой уровень профессионализма. Радикально переменялись практически все виды коммуникационных, политических и других отношений. Резко возросло влияние независимых научных, исследовательских и иных экспертных структур на политику и экономику. Интернет стал массовым демократическим СМИ гражданского общества. Можно говорить о формировании нового сектора (*третьего*) гражданского общества, вполне конкурентоспособного наравне с аппаратно-бюрократическими силами по своим организационным, профессиональным и научно-технологическим критериям. *Главная задача, которую ставят сегодня перед собой многие организации современного гражданского общества в России, — контролировать действия правящей государственной элиты и влиять посредством своей гражданской экспертизы на функционирование государственной вертикали власти.*

С точки зрения оптимальных условий своего развития гражданское общество в «путинскую эпоху» находилось в более сложных и трудных условиях, чем прежде. Переход к дискурсу системной модернизации и инновационного типа развития позволил Президенту Медведеву в первом президентском Послании Федеральному Собранию (ноябрь 2008 г.) выдвинуть «10 политических инициатив». Они были связаны с расширением масштабов и качества народного представительства, с воз-

вратом интереса к нормам и ценностям демократии и ограничением всевластия политико-государственной бюрократии, которая все больше стала превращаться в оплот и фундамент политической системы российского общества.

На заседании Госсовета 22 января 2010 г. эти идеи получили более конкретное развитие, воплотившись в ряд законодательных актов по расширению политической конкуренции и реальной многопартийности. Особенно хотелось отметить инициативы, касающиеся гарантий оппозиционной деятельности. В частности, Дмитрий Медведев высказался за то, чтобы все партии, представленные в региональных парламентах, получали возможность формировать собственные фракции. Президент также выразил намерение распространить практику, согласно которой набравшие 5–7% голосов на выборах в Государственную Думу партии получают депутатские мандаты в региональные законодательные собрания. Важно и то, что Президент предложил проанализировать практику использования открепительных удостоверений, а также принять необходимые меры для предотвращения незаконных манипуляций с ними. Не случайно большинство политических инициатив Дмитрия Медведева касается законодательной власти. В политологии распространена точка зрения, что важнейшим показателем продвижения страны по пути политической модернизации является роль и место в структуре политических институтов именно законодательной власти. Это обусловлено тем, что в развитом демократическом государстве парламент представляет интересы всех групп населения, которые через этот институт получают возможность влиять на принятие решений. Поэтому, думается, что Президент РФ предложил обществу абсолютно верные ориентиры, поскольку сложившийся моноцентрический режим закрепил **деформированную** систему представительства гражданских интересов, мотивируя это сохранением стабильности. Однако сложившаяся стабильность в перспективе способствует сокращению рассматриваемых обществом альтернатив и, как следствие, ведет к потере внутренних источников саморазвития власти и общества, поскольку мы получили по сути бюрократический тип стабилизации, под жестким контролем административных структур, с опорой на патрон-клиентелистские отношения, с большой примесью внеправовых практик и отношений. Это не могло не сказаться на сужении «окна возможностей» для полноценного развития демократических институтов и гражданского участия в политике. Реальная практика функционирования государства, особенно в условиях модернизации, со всей остротой выявила противоречие между *управленческо-бюрократическим и политико-реформистским* аспектами государственного бытия. Или, другими словами, между административной и политической сущностями власти. И хотя тема дисфункциональных сторон бюрократической организации исследуется давно, расхождение между двумя логиками государственной жизни — административной и собственно политической, — коренное с точки зрения возможных процессов модернизации в обществе, выявлено недостаточно. Но именно в последствиях конфликта этих двух сторон государственности находится главная угроза политической трансформации. В условиях, когда не сформировалось подвижное равновесие партийных центров власти и не выработаны общие «правила игры», бюрократы-функционеры или карьерные чиновники оказываются самыми могущественными фигурами. Реальная история жизни советского государства и первые шаги молодого демократического государства в России показали, что административный тип власти не только автономен и устойчив, но и носит экспансионистский характер. Это означает, что «бюрократическая



модель властвования действует не только в рамках административной функции, а способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования. В мире, состоящем из сложных организаций, административный тип власти может копироваться через впитывание основной матрицы этой власти всеми институтами общества и создавать тем самым определенный тип общественной организации, стиль жизни, позволяя говорить о «бюрократическом» типе общества, о «бюрократическом ритме» его развития<sup>77</sup>.

По данным исследователей социологического центра РАГС<sup>78</sup>, существующая в настоящее время политико-административная система самодостаточна, носит самовоспроизводящийся характер и в этом качестве тормозит демократическое и социально-экономическое развитие страны. Данные опросов показывают, что ценности солидарности, взаимности, консенсуса не обладают сколько-нибудь значимыми регулятивными функциями в российском обществе. В этих условиях формируется система неформального согласования интересов, прав и обязанностей, основанная, естественно, не на законе, а на коррупционных отношениях и «диком лоббизме». Функции государства узурпируются разного рода кликами, которые не признают общепринятых норм гражданской и правовой культуры. Совокупность подобных клик образует сеть отношений, масштабы которой позволяют определить ее как «теневое государство». Это ставит под вопрос возможность трансформации российского социума в современное гражданское общество с развитой правовой культурой, публичной сферой и становления в нем цивилизованного корпоративизма<sup>79</sup>. Новые представители гражданской и деловой инициативы пока допускаются к системе принятия решений на федеральном уровне в «режиме консультаций», который идет при активном контроле государственно-административных структур. Как следствие, в среде гражданского общества стала нарастать тенденция к разъединению двух типов отношений: институционально, официально оформленных и «обласканных» властью организаций и неформальных организаций, связанных, прежде всего, с «низовой» гражданской инициативой (так называемые движения «одной проблемы»). Организованное, официальное гражданское общество все больше интегрировалось в политическую надстройку и поощрялось «сверху». Неформальное возникало «снизу» и жило по законам выражения наболевших проблем простых граждан. Можно особо отметить пять сфер, в которых неформальные общественные организации были наиболее активны: защита прав обманутых дольщиков, протесты против уплотнительной застройки в крупных городах, борьба за изменение маршрута прибайкальского нефтепровода, движение автомобилистов и защитников Химкинского леса<sup>80</sup>. Основная часть активистов и руководителей новых неформальных организаций — представители нарождающегося в России среднего класса, которых отличали такие черты, как обладание собственностью, высокий образовательный уровень и преимущественно умственный характер работы. Такого рода сочетание признаков в условиях,

<sup>77</sup> См.: Соколова Р.И., Спиридонова В.И. Государство в современном мире. М.: ИФ РАН, 2003. С. 184.

<sup>78</sup> Опрос проводился в октябре 2002 г., репрезентативная выборка составила 1930 человек. Руководитель проекта — Вл. Бойков.

<sup>79</sup> Митрошенков О. Граждане не заметили диктатуры закона // Независимая газета. 11.02.2003. С. 10.

<sup>80</sup> Ланг С., Хэртель А., Бюри М. Гражданское общество и гражданская активность в России. М.: Фонд Ф. Эберта, 2010. С. 2–3.

когда массово нарушаются конкретные имущественные права (жилищные, автомобильные, земельные, экологические и т.п.), приводит с высокой долей вероятности к самоорганизации, коллективным действиям. Это же сочетание черт образа жизни рождает обостренное чувство социальной справедливости и острую реакцию на ее несоблюдение, например в экологической сфере, а также стремление к благотворительности.

В России в период «путинского» правления утвердилась определенная культура недоверия или, точнее, «кризис доверия». Россияне почти не видят возможности добиться изменений с помощью гражданской активности, и, таким образом, отсутствует важнейшая предпосылка для мотивации к гражданскому участию. Многие эксперты указывают на то, что уровень доверия граждан в обществе крайне низок. Российское общество чрезвычайно индивидуализировано или даже атомизировано. По оценкам «Левада-Центра», только 26% из 2000 опрошенных заявили, что они доверяют своим согражданам; почти половина отметили, что взаимное доверие в обществе ощутимо уменьшается<sup>81</sup>. Очень слабо проявляется доверие к политической системе, прежде всего вера в возможность участвовать в принятии решений и формировании общезначимой повестки дня развития общества. Многие решения перестали приниматься с учетом мнения даже больших социально-значимых групп (проталкивание «сырого» закона о коммерциализации бюджетной сферы, принятие американской модели оценки образования — ЕГЭ, «болонского процесса», которые подвергаются острой критике со стороны многих партий и гражданских организаций).

Так, согласно репрезентативному опросу населения России, почти три четверти участников исследования (73%) считают, что сегодня среди россиян преобладает разобщенность, и только 18% придерживаются противоположного мнения и говорят о сплоченности нашего общества (см. рис. 2)<sup>82</sup>.

Абсолютное большинство людей, указывающих на недостаток согласия в своем личном окружении (89%), говорят о разобщенности россиян, тогда как среди тех, у кого в ближнем круге превалирует согласие, эта доля ниже (60%). Больше четверти респондентов данной категории (32%) указывают на сплоченность россиян. При этом среди первых чаще, чем среди вторых, встречаются люди, которые считают, что в отношениях с другими следует быть осторожными (87% и 71%). Получается, что примерно треть россиян — социально одиноки, еще столько же замкнуты на ближнем окружении и недоверчиво относятся к другим, не входящим в их сообщество. Открытых людей очень мало. Распространенность таких установок тормозит развитие социальной самоорганизации и социальной ответственности<sup>83</sup>.

В таких условиях говорить о «накоплении» национального, солидаризирующего общества социального капитала не приходится, поскольку россияне не стремятся к объединению друг с другом ради решения общих проблем. Как следствие, они постепенно утрачивают способность к коллективному сопротив-

<sup>81</sup> ЛЕВАДА-ЦЕНТР 2008: Общественное мнение — 2008. М., 2008. С. 18.

<sup>82</sup> Эти результаты основаны на данных Всероссийского репрезентативного опроса населения, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета — Высшей школы экономики (N = 2000 чел.) в 2010 г.

<sup>83</sup> Мерсиянова И.В. Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 24.

лению тем силам, которые грубо нарушают их права и свободы, не учитывают, не отстаивают их интересы.

Как можно объяснить парадоксальность общественного сознания российских граждан, когда уровень доверия к главе государства всегда выше, чем к политическим институтам? В этом находит свое отражение не только патернализм политического сознания россиян. Когда люди не доверяют никому, они делегировали бы полномочия на уровень богов. Для россиян таким последним уровнем делегирования выступает глава государства, в котором сосредотачивается «все желаемое и невостребованное доверие».

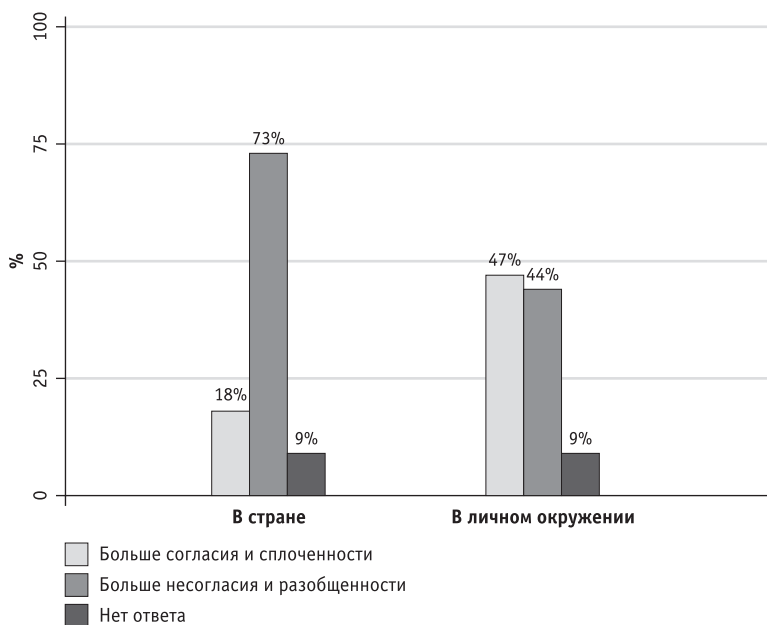


Рис. 2. Восприятие уровня сплоченности в стране и личном окружении.

Таким образом, важным показателем развития гражданского общества является **уровень социальной интеграции** и самоорганизации. Социальная интеграция — это способность общества координировать взаимодействие индивидов и социальных групп. От нее зависит, насколько общество способно справляться с различными проблемами. Только развивающееся гражданское общество способно формировать и накапливать социальный капитал, доверие и солидарность, выступающая консолидацию общества «снизу». Доверие — это основа горизонтальных и вертикальных отношений в обществе. При этом доверие играет важную роль в конструировании групповой идентичности, в частности в гражданских ассоциациях (общественные движения, партии, клубы интересов, благотворительные организации и т.п.). Доверие к институтам, а не тотальный контроль и насилие, является основой легитимации власти, формирует толерантность (как терпимость к инаковости и готовность к взаимодействию с «другими», непохожими людьми). Последние исследования 90-х гг. Р. Патнэма показали существенную

роль социального капитала в процессе перехода к инновационному типу развития. Исследуя взаимозависимость культуры и экономического благосостояния различных сообществ, он пришел к выводу, что материальное благосостояние не является причиной развития социального капитала, но, наоборот, *экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность*. Распространенность многообразных локальных сетей и высокая степень доверия внутри них способствует быстрому и эффективному принятию коллективных решений и стимулирует действенные совместные действия. Сеть между родственными по интересам группами в обществе, между административными структурами и лидерами бизнеса, между бизнесом и профсоюзами является необходимой социальной платформой для создания правил, а также процедур контроля над их выполнением. Взлет японской экономики и других «азиатских тигров» не в последнюю очередь связан с традиционным высоким доверием граждан друг к другу и к институтам власти. Дефицит доверия часто восполняется жесткими вертикалями и жестким планированием.

Важной составляющей модернизационного потенциала гражданского общества является его способность выполнять свою главную миссию — коррекцию управляющих воздействий политической власти посредством осуществления гражданского контроля и гражданской экспертизы. Наметившиеся тенденции развития общественно-политической системы страны, активизация гражданского общества, возросшие требования к повышению эффективности функционирования системы государственного управления существенно повысили социальный запрос на масштабы и качество общественного контроля в нашей стране. Активизация гражданского общества существенно повысила взыскательность различных его структур к общественным дисфункциям и сбоям. Развитие общественно-политической системы, совершенствование системы управления требуют активного участия организованных и ответственных структур гражданского общества, заинтересованных не в переделе кусков «властного пирога», а в повышении эффективности функционирования общественно-политической системы в целом. Здесь фундаментальное совпадение интересов гражданского общества и высшего руководства страны. В этих условиях существенно растет запрос на деятельность системы общественного контроля и различных его звеньев, позволяющей избежать нарастания общественного недовольства в противостоянии гражданского общества и власти. Миссия общественного контроля — трансформировать это общественное недовольство в рациональные и ответственные сигналы властным структурам, направленные на устранение дефектов функционирования конкретных государственных структур, на совершенствование системы государственного управления. Важная задача общественного контроля — налаживание содержательного взаимодействия между институтами гражданского общества, с одной стороны, и структурами государственной власти и управления, с другой, преодоление недоверия бюрократии к инициативам гражданского общества, к механизмам общественного контроля и независимой экспертизы.

В создавшихся условиях общественный контроль за развитием и повышением эффективности российской общественно-политической системы в целом, отдельных звеньев системы государственного управления — важнейший приоритет развития гражданского общества. Прежде всего, за теми ее элементами, которые находятся вне фокуса внимания других общественно-политических сил.

Значимым элементом структуры общественного контроля стало создание сети общественных советов при большинстве федеральных министерств и ведомств. В ряде случаев эти советы позволили мобилизовать усилия общественности для выработки рекомендаций в различных областях деятельности соответствующих органов управления. В то же время общественные советы зачастую имитируют диалог с общественностью и независимыми экспертами. Во многих случаях они сознательно отстранены от реального процесса выработки стратегий развития и приоритетных задач их реализации.

Общественные советы — относительно новая форма участия граждан в процессе государственного управления. В самом общем виде общественный совет представляет собой образование с участием представителей общественности, имеющее формализованную структуру, за которым государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которым консультируются по вопросам принятия и исполнения решений, потенциально имеющих общественный резонанс. Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом и не является юридическим лицом. Существуют и иные формы совещательно-консультативных структур при органах власти, привлекающих общественность к своей работе: экспертные, координационные, совещательные, научно-технические, научно-координационные советы (комиссии) и др. Данные структуры могут обеспечивать экспертное, информационно-аналитическое и научное сопровождение подготовки решений, консультацию с экспертами по специальным вопросам, координацию деятельности подведомственных структур, решение других задач, поставленных руководством органа власти. Но именно общественные советы призваны стать действенным механизмом общественного контроля за деятельностью органов власти. Для общественных советов характерна большая публичность, вовлеченность общественных организаций в работу органов власти, ориентированность на дискуссионный характер обсуждения вопросов. Согласно определению, приводимому в положении об Общественном совете при Минюсте России, целью создания общественного совета является «обеспечение взаимодействия граждан, общественных объединений и иных НКО с органами государственной власти в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики»<sup>84</sup>. К этому необходимо добавить, что общественные советы являются важным инструментом развития гражданского общества. Можно выделить общие для всех общественных советов задачи по развитию гражданского общества:

- Оптимизация взаимодействия органа исполнительной власти и гражданского общества;
- Выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью органа исполнительной власти;
- Содействие организации взаимодействия органа исполнительной власти с гражданами и общественными организациями;
- Выработка рекомендаций органу исполнительной власти, в том числе определение приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в России.

<sup>84</sup> Положение об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации.

— Осуществление общественного контроля за деятельностью органа исполнительной власти.

Всего в соответствии с Федеральным законом об Общественной палате Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации и Постановлением Правительства Российской Федерации с 2006 г. по инициативе совета Общественной палаты было создано 43 общественных совета при федеральных органах власти. Из них в 6 председателями являются члены Общественной палаты<sup>85</sup>.

Существующая система нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы создания и функционирования общественных советов, уже в скором времени может пополниться нормами из активно обсуждаемого общественностью законопроекта «О полиции». Статья 9 проекта ФЗ «О полиции» предусматривает возможность образования общественных советов при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах. Подчеркивается, что общественные советы создаются в целях осуществления общественного контроля деятельности полиции. По мнению руководства МВД России, общественные советы должны стать связующим звеном между полицией и обществом. Так, в комментарии к проекту ФЗ руководства министерства говорится: «Хочу развеять опасения, что общественные советы будут формироваться по принципу лояльности. В этом случае они не позволят решить стоящих перед полицией задач. И тем руководителям в регионах, кто предпочитает идти таким путем, будет очень непросто доказать свою ценность как руководителей, поскольку закон предписывает проводить регулярный мониторинг общественного мнения. Оценка граждан теперь будет являться одним из важнейших критериев в оценке работы территориального подразделения»<sup>86</sup>. Проект ФЗ «О полиции» впервые законодательно устанавливает основные функции общественных советов, которые определяют их стратегическую роль в осуществлении контроля за деятельностью правоохранительных органов.

В рамках системы общественного контроля на региональном уровне действуют *общественные палаты субъектов Федерации*. Они осуществляют экспертизу законодательных актов и важнейших проектов исполнительной власти, проводят слушания и вырабатывают рекомендации по проблемам, затрагивающим интересы общественности. На данный момент в российских регионах сформировано и действует 60 общественных палат. В 2010 г. приступило к работе 9 региональных палат. Кроме того, были приняты законы об общественной палате в двух субъектах Федерации (Тульская область, Чувашская Республика). Ведется работа по написанию законов о региональных общественных палатах в Республике Калмыкия и Ростовской области. При этом в ряде субъектов Федерации, в том числе в Москве и Санкт-Петербурге, общественные палаты до настоящего времени не созданы.

Ключевое направление повышения эффективности общественного контроля в нашей стране — интеграция деятельности существующих структур обществен-

<sup>85</sup> О работе Общественной палаты Российской Федерации в 2010 г. Приложение к ежегодному Докладу ОП РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 г. М.: ОП РФ, 2010. С. 4–6.

<sup>86</sup> Комментарий статс-секретаря — заместителя Министра внутренних дел России С.П. Булавина к законопроекту «О полиции» от 2 ноября 2010 г.



ного контроля, превращение их в *целостную систему общественного контроля в нашей стране*.

С момента институционального оформления важнейших органов федерального и регионального срезом гражданского общества в стране в виде деятельности общественных палат стал активно формироваться и институт общественной экспертизы. В основу гражданской экспертизы положен анализ интересов разных социально значимых групп граждан общества. Меры, предлагаемые властью, оцениваются под углом зрения их возможных последствий (положительных и отрицательных) для различных категорий населения; ведется поиск оптимального баланса интересов и компенсационных возмещений для тех групп, которым принимаемые решения наносят определенный ущерб. «Гражданская экспертиза утверждает роль гражданского общества в качестве самостоятельного «игрока» на поле формирования публичной политики, препятствующего намерениям бюрократии и технократов превратить этот процесс из социально-политического в административно-технологический. Можно сказать, что гражданская экспертиза — действенное лекарство от подмены публичной политики голым администрированием»<sup>87</sup>. В 2010 г. общественной экспертизе в рамках Общественной палаты РФ был подвергнут целый ряд важнейших законопроектов. В марте 2010 г. бурную общественную дискуссию вызвал законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (№ 83-ФЗ, который получил в народе название «Закона о коммерциализации бюджетных учреждений»). Новым этапом в экспертной деятельности Общественной палаты РФ стало комплексная экспертиза «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и о проектах федеральных законов, внесенных одновременно с проектом федерального бюджета на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.

Несмотря на проделанную за последнее время работу различными общественными организациями и институтами гражданского общества, у гражданской экспертизы остается огромный, еще не реализованный потенциал, который необходимо развивать всем структурам гражданского общества. Общественная экспертиза является контрольным и консолидирующим фактором в становлении правового и демократического государства. Все инициативы и предложения гражданского общества будут отдаваться на волю случая или субъективных решений отдельных чиновников, пока власть не будет нести законодательно закрепленной обязанности учитывать голос гражданского общества при выработке решений всех уровней. Развитие института общественной экспертизы жизненно важно для укрепления доверия между обществом и властью.

Особую роль в укреплении институтов гражданского общества, усилении его воздействия на политическую власть в целом призвана играть Общественная палата РФ (далее ОП РФ), созданная в 2005 г. Тот факт, что Президент Путин объявил о создании ОП РФ в рамках пакета мер по борьбе с терроризмом после теракта в Беслане, первоначально не добавило доверия новому институту. Многие эксперты отмечали, что если бы политическая система хорошо работала, в созданной

<sup>87</sup> Красин Ю.А. Вызовы гражданскому обществу — это вызовы демократии // Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социально среды. М.: Комитет общественных связей г. Москвы, 2010. С. 139.

ОП РФ не было бы необходимости<sup>88</sup>. Иными словами, при сильном парламенте такой институт, как ОП РФ, не нужен. Но и при слабом парламенте Палата не способна добиться ничего существенного. Институциональная структура ОП, процедура ее формирования, сфера компетенции и другие атрибуты ОП, по сути, разделяют гражданское общество на политически *услышанных* (члены Палаты) и *не услышанных*. А с другой стороны, искусственно сужают область возможных замечаний со стороны гражданского общества и его вмешательства в вопросы, касающиеся его собственных рамочных условий существования. Словом, институт ОП РФ заранее вытеснен на периферию политического процесса.

Однако прежнее негативное и скептическое отношение к назначению и роли ОП РФ в политической системе страны начало меняться. Вполне закономерно, что закон об ОП РФ устанавливает определенные рамочные предписания и запреты. Но, тем не менее, мы видим процесс все более расширяющейся активности деятельности ОП РФ, особенно в части общественного контроля и экспертизы.

Важным фактором реализации потенциала гражданского общества, его воздействия на развитие общественно-политической системы страны стало создание системы общественных палат субъектов Федерации, что позволило существенно активизировать деятельность общественных организаций и НКО в регионах, использовать потенциал гражданского общества для диалога и сотрудничества с властями регионов. Деятельность региональных палат дает замечательные примеры выдвижения общественных инициатив, выработки содержательных рекомендаций. Однако, как отмечают многие активисты региональных общественных движений и организаций, зачастую потенциал гражданского общества в регионах пока существенно недоиспользуется<sup>89</sup>.

Сегодня Общественная палата России, как и аналогичные палаты в регионах, ставит перед собой задачу более активного вовлечения институтов гражданского общества в процессы модернизации российской экономики и других сфер жизни. Здесь намечены три основных направления работы — вовлечение широких кругов общества в формирование идеологии и конкретных направлений модернизации; широкая информационно-просветительская работа; экспертная деятельность, позволяющая проводить модернизацию наиболее эффективно и компетентно<sup>90</sup>. Помимо этого Общественная палата Российской Федерации заинтересована активизировать свою роль в качестве интегратора работы общественных советов при министерствах и ведомствах.

В свете задач модернизации в центр обсуждения все чаще выносятся вопросы о роли гражданского общества в формировании человеческого капитала, о его функционировании в качестве главного «хранилища» социального капитала, без чего невозможно вести речь об успешной модернизации общества<sup>91</sup>. Важную роль в этом отношении играют сетевые структуры, структурными элементами которых выступают, как правило, некоммерческие организации (НКО).

<sup>88</sup> Ланг, Хэртель А., Бюри М. Гражданское общество и гражданская активность в России. М.: Фонд Ф. Эберта, 2010. С. 9–10.

<sup>89</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. Особенности публичной политики в регионах России: состояние и современные вызовы // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. Научный журнал. СПбГУ. Т. 6. № 1. 2010. С. 29–49.

<sup>90</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: ОП РФ, 2010. С. 223–224.

<sup>91</sup> См.: Аузан А. Национальная формула модернизации. Полит.ру, Публичные лекции. Режим электронного доступа: <http://www.polit.ru/lectures/2009>

Согласно логике ежегодных докладов Общественной палаты РФ, некоммерческие организации рассматриваются как наиболее продвинутые и современные организации гражданского общества конца XX — начала XXI столетия. И это в определенной мере справедливо. Стабильность общественно-политической системы уже немыслима без «третьего сектора» — сферы общественных объединений. Многочисленные НКО фактически стали выполнять *функцию организатора диалога в социуме*, являясь своеобразным «низовым» инструментом и индикатором взаимодействия государства и общества. Социальная полезность данного института была очевидной. С одной стороны, он предоставлял гражданам возможность непосредственно участвовать в принятии политических решений, а с другой — обеспечивал «обратную связь» государства с населением, что, в конечном итоге, вело к социальной оптимизации властных решений и снижению напряженности в обществе.

Инициативы и проекты НКО, по признанию политиков и государственных деятелей многих развитых демократий, представляют собой элементы «социального капитала», без которого немислимо дальнейшее развитие гражданского общества и правового государства. Так, например, выступая мощным интегрирующим фактором в современной Германии, НКО, как оказалось, все больше начинают играть роль серьезного социализирующего института — статистические данные о численности общественных структур ФРГ позволяют сделать вывод: через НКО «проходила» наиболее инициативная часть граждан, которая оказывала прямое и косвенное влияние на процесс принятия важных политико-государственных решений<sup>92</sup>. В 1990-е гг. неправительственные организации сделали рывок в сторону повышения участия граждан в принятии политических решений (экологическая политика, национальная безопасность граждан, проблемы меньшинств и пр.), но вместе с тем их главной задачей по-прежнему оставалось решение насущных социальных проблем. «Третий сектор» зачастую работает как масштабная «служба спасения», оказываясь в нужном месте в нужное время. И преимущества НКО перед госсектором в сфере социальных услуг для всех очевидны. Во-первых, НКО отличает глубокое знание проблем, наличие высококвалифицированного персонала, адресность, гибкость и быстрота реагирования. Во-вторых, НКО менее бюрократизированы, для них характерны преобладание горизонтальных связей и плюрализм в принятии решений. В-третьих, действия НКО более эффективны (в частности, за счет более низких расценок и привлечения волонтеров) и обеспечивают значительную экономию государственных средств, сводят к минимуму случаи нецелевого использования финансов.

Организации «третьего сектора» — новый, динамично развивающийся сегмент современного гражданского общества. В условиях перманентных социально-экономических проблем именно третий сектор инициирует взаимодействие с властными структурами на постоянной основе и привлекает к своим программам средства бизнеса. Тем самым он является катализатором межсекторного социального взаимодействия в обществе, «сшивая» его в местах возникших социальных разломов. НКО должны стать фактором политической жизни, поскольку глубинная суть гражданского общества — это реальное самоуправление граждан, которые сами, не через власть решают свои проблемы, вступая в общественный диалог с властью.

<sup>92</sup> Нечаев Д. Н. ФРГ: от «государства партий» к «государству общественных объединений»? // Политические исследования. 2002. № 2. С. 155–160.

*В целом в 2010 г. наметилась тенденция перераспределения центра тяжести гражданской активности от политических партий в сторону неполитических общественных объединений.* Это обусловлено снижением эффективности функционирования государственных органов на местах, ответственных за четкую и бесперебойную систему жизнеобеспечения. А поскольку жизнь не терпит пустоты, активность граждан автоматически сосредоточилась на восполнении этого пробела. Таким образом, естественным путем начало складываться государственно-общественное партнерство в решении повседневных задач, которое пока еще плохо осознается государством, но уже хорошо понятно обществу<sup>93</sup>.

Согласно данным Росстата (на 01.01.2009), этот «новый» сектор охватывает 360 тысяч некоммерческих организаций (без государственных и муниципальных учреждений)<sup>94</sup>. Среди них 22% занимаются оказанием социальных услуг, 17% — культурных и образовательных, столько же правозащитных, 11% развивают жилищно-коммунальные виды деятельности и т.д. Услугами НКО при решении различного рода социальных проблем (социальное сиротство, борьба с наркоманией и туберкулезом, экологические проблемы) ежегодно пользуются 15% населения страны. НКО стали фактором и экономического роста — в их рамках создано более миллиона рабочих мест. Можно со всей определенностью сказать, что на региональном и местном уровне НКО стали инициаторами развития новой формы социального партнерства — межсекторного социального партнерства (МСП) между государством, бизнесом и некоммерческим негосударственным сообществом. Глубинная его суть состоит в переходе от электоральной демократии к «демократии участия», в формировании реальных механизмов такого участия, в кристаллизации субъектов «низового» демократического движения, в способности агрегировать и артикулировать интересы местного и регионального сообщества соответствующим органам власти. Государство, особенно в условиях кризиса, не может в одиночку справиться со всем грузом социальных проблем, обеспечивая нормальные условия воспроизводства и развития человеческого капитала, а тем более социального.

Серьезный вред развитию некоммерческого сектора нанесло ужесточение регулирующей его деятельности законодательства (печально известный закон №18-ФЗ). Президент Медведев выступил с критикой закона, соглашаясь с тем, что законы об НКО уже нанесли достаточно урона, подогревая скрытое враждебное отношение бюрократии к общественным организациям. Весной 2009 г. Президент предложил либерализовать законодательство об НКО. Он заявил о необходимости создания в России благотворительных союзов и закрепления института общественно-полезной деятельности в российской правовой культуре.

5 апреля 2010 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В соответствии с принятым законом социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных

<sup>93</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: ОП РФ. С. 10.

<sup>94</sup> См.: Мерсиянова И.В. Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М.: ГУ-ВШЭ, 2010.

компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации. При этом, для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными в данном законе видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Одной из важных новелл принятого закона является положение о разработке федеральной программы поддержки социально ориентированных НКО, на реализацию которой в федеральном бюджете 2011 г. заложено 800 млн рублей. Данная федеральная программа способна одновременно решить две важнейшие задачи. Во-первых, обеспечить формирование экономических предпосылок развития НКО, предусматривая не только рост прямого государственного финансирования их деятельности, но и формирование необходимых условий для ускоренного развития сектора. Это расширение возможностей привлечения НКО труда добровольцев, благотворительных пожертвований, обеспечения доступа НКО к государственному бюджетному финансированию социальных программ, которое сейчас практически в полном объеме достается бюджетным учреждениям. Вторая важнейшая задача — использование потенциала НКО в решении социальных проблем, которые до сих пор недостаточно эффективно решались вследствие недоиспользования потенциала организаций некоммерческого сектора.

Некоммерческий сектор уже почувствовал позитивные сигналы со стороны государства и политической системы в целом по улучшению своей нормативно-правовой базы и принципов конструктивного партнерства с государством. В частности, реализация Программы поддержки социально ориентированных НКО — это, по мнению многих экспертов, создание определенного «рычага давления для изменения общества», что предполагает отбор и тиражирование успешных технологий деятельности НКО.

Российские НКО сегодня меньше всего допускают факты политизации в своей активности, больше настроены на реальное и конструктивное сотрудничество, существенно повышая уровень своего внутриорганизационного менеджмента и качества предоставляемых услуг. Более того, как показывают результаты исследования в области межсекторного социального партнерства<sup>95</sup>, за последние два-три года нормативно-правовое обеспечение реализации механизмов и технологий МСП продвинулось практически во все 83 субъекта РФ, а раньше в четверти регионов страны они отсутствовали. Министерство экономического развития РФ проводит ежегодные конференции по мониторингу и анализу развития институтов взаимодействия НКО и органов государственной власти для оптимизации социальной политики и проявления гражданской и деловой инициативы в регионах России.

Изменение законодательства о НКО в части мер, направленных на улучшение экономических условий деятельности НКО (развитие благотворительной деятель-

<sup>95</sup> Якимец В.Н. Анализ рейтинга развития межсекторного социального партнерства в регионах России // Сборник научных трудов Института системного анализа РАН «Индексы оценки развития гражданского общества в регионах России». М.: ИСА РАН, 2011. С. 49–50.

ности и добровольчества, налогообложения и бюджетного финансирования НКО, целевого капитала общественных организаций и преференций при участии в государственных торгах и тендерах), позволит создавать НКО-сектору страны не 0,5% валового внутреннего продукта (как в настоящее время происходит в России), а до 15–17% ВВП (как в Нидерландах). Так что поддержка НКО выгодна государству. Налоговые льготы для некоммерческого сектора обойдутся бюджету в копейки в сравнении с другими статьями, тогда как эффект от социальной деятельности общественных организаций в условиях экономического кризиса несоизмеримо больше. Расширение возможностей для гражданского контроля позволит более эффективно расходовать средства федерального бюджета, который могут обеспечить НКО. С помощью гражданского контроля можно «спасти» бюджетные средства, оседающие в карманах коррупционеров. И самое главное — поддержка активной социальной деятельности НКО позволит сформировать устойчивую мотивацию для реализации модернизационных проектов. А это важный шаг на пути предотвращения имитации системной модернизации общества.

Эффективное взаимодействие активного гражданского общества и сильного государства — важнейшее условие гармоничного развития обоих. Глубокие сдвиги рубежа XX—XXI вв. вывели Россию из ситуации, когда политический режим ставил почти непреодолимые препятствия широкой гражданской самоорганизации. Вместе с тем, взаимоотношения структур гражданского общества и государственных органов пока далеки от идеала.

Основная причина в том, что в нашей стране еще не завершился процесс становления как зрелого гражданского общества, так и сильного, эффективного демократического государства, хотя и то и другое уже сложились в своих основных чертах. Далеко не весь спектр законных интересов и повседневных забот граждан находит выражение в деятельности оформленных сообществ и запросах, которые они предъявляют к органам власти. Так, в частности, достаточно медленно продвигается работа по развертыванию всего пакета законодательных норм по социально ориентированным НКО. Принятый закон разочаровал тех представителей гражданского общества, которые ожидали для социально ориентированных НКО благоприятных условий деятельности, характерных для стран с развитым третьим сектором. Российским социально ориентированным НКО новый статус пока ничего не дает в практическом смысле. К тому же чуть ли не любая некоммерческая организация сегодня может объявить себя социально ориентированной. Закон рамочный и пока практически нигде не применяется. Более того, в регионах, а также у представителей разных министерств и ведомств и внутри третьего сектора нет единого понимания положений закона, он нуждается в дополнительном разъяснении со стороны органа исполнительной власти, ответственного за его реализацию. Для начала функционирования закона необходим актуальный реестр социально ориентированных НКО, который находится в стадии составления.

Применительно к сегодняшней России неуместен спор, должно ли государство направлять развитие гражданского общества либо гражданское общество призвано ограничивать государство. Граждане ожидают и от государства, и от гражданского общества гораздо большей активности и эффективности, считая необходимым их равноправное партнерство.

Гражданское общество, будучи средством формирования и развития социального капитала, проводником технологий гражданского контроля и экспертизы,



является мощнейшим ресурсом политической модернизации, главная опасность в осуществлении которой — имитация. Авторитарные методы могут быть эффективным инструментом преодоления хаоса, выхода из кризиса. Но только в том случае, если ясны цели, задачи и методы такого процесса. Но жесткие методы неприемлемы в сложных ситуациях, когда отсутствуют не только проверенные технологии решения проблем, но не ясны сами стратегические цели. Именно поэтому все развитые государства мира существуют в демократических системах ценностей, имеют демократическую политическую систему. Управленческие системы, где люди отчуждены от власти, где их духовно-нравственные потребности и интересы в значительной степени игнорируются и подавляются, неуклонно разрушаются, хотя и такие системы способны существовать достаточно долгое время. К сожалению, именно проблемы определения стратегий развития, ценностных ориентаций общества представляют главную проблему страны. Именно поэтому так опасны в длительной перспективе авторитарные тенденции в формировании политической системы России, игнорирования и подавления гражданских институтов и субъектов. Особенно для судеб политической модернизации. Россия опять на распутье. Своеобразие сложившейся российской политической системы состоит в том, что в ней закрепился *принцип безальтернативности власти*, особенно после 2004 г. Причем усиление безальтернативности власти идет в сочетании с укреплением формального фасада демократии. По единодушному мнению участников ежегодного международного симпозиума «Куда пришла Россия?.. Итоги социетальной трансформации», состоявшегося в январе 2004 г., в нынешнем обществе закрепляется **архаичная политическая система**. «Весь мир выбирает власть, мы пока — нет. Это еще предстоит. И это будет мощный социально-политический кризис, сопоставимый по масштабам с перестройкой»<sup>96</sup>. К сожалению, как отмечали участники теоретического дискурса, он будет связан с дисфункцией, с ломкой сложившейся системы. Не видно пока цивилизованных механизмов, ведущих к демократическим формам сменяемости власти.

Когда традиционная политика и политики вспоминают о потенциале общественных движений и гражданских инициатив, о самодеятельной активности граждан? Когда нужно разделить ответственность за решение тех или иных «судьбоносных» проблем, когда в политических дискуссиях затрагиваются базовые человеческие ценности, когда ощущается дефицит общественной поддержки, когда машина государственного управления начинает давать сбои. Вот тогда политики резко меняют свой взгляд на роль общественности. В этих условиях они признают, что нуждаются в ней — общественности, представляющей нечто большее, чем совокупность избирателей или групп интересов.

А в чем же состоит сокровенный стимул самоорганизации и самовывдвижения гражданских инициатив? Это желание контролировать неясное будущее (когда очевидно, что игра частных интересов не ведет автоматически к общенациональным, или когда очевидно, что государство не выступает проводником общенациональной воли и «приватизировано» вполне определенными группами); это стремление улучшить свою жизнь, решая те проблемы, которые власть и тради-

<sup>96</sup> См.: *Фурман Д.Е.* Политическая система современной России, перспективы ее развития и перспективы интеграции России в западные структуры; *Мендрас М.* Слабое государство — сильная администрация: к оценке российской бюрократии; *Левада Ю.А.* Насколько видны пределы поворотов и метаний? // Куда пришла Россия. М.: ВШСЭН, 2004. С. 6, 11, 12.

ционная политика решать не спешат или не могут; это стремление наладить ухудшающиеся отношения в обществе в условиях отсутствия политического согласия (т.е. отсутствия способности к эффективной совместной деятельности).

Настоящая политика начинается с диалога. И качество демократии, в конечном счете, зависит от качества этого общественного диалога. Диалог возвращает людей в политику, а общественный диалог является естественной средой демократической политики.

Таким образом, важная роль в модернизации принадлежит гражданскому обществу и таким его структурам, как общественные организации и движения, деловые и гражданские инициативы, профсоюзы, политические партии и структуры общественного самоуправления. Демократизация политической жизни должна подпитываться соответствующим уровнем гражданского общества. Организовавшись, люди смогут отстаивать свои интересы гораздо эффективней. Представляется, что именно так называемый «третий сектор» наиболее активно инициирует социальное партнерство, формирует условия для движения общества по пути справедливости, солидарности и свободы. Общественные организации, особенно «низовые», — это гибкая и оперативная сила, которая представляет общественные интересы, учит людей отвечать за собственную жизнь и жизнь других людей.

Наконец, модернизация невозможна без стимулирования гражданского участия конкретного человека. Каждый россиянин должен что-то поменять в себе, избавиться от привычек, мифов и стереотипов, стать более активным и деятельным. Мы не построим новую политическую реальность с «вертикалью потухших глаз». Общество и политическая система нуждаются в реформе, которая начиналась бы с каждого.

России необходима системная модернизация, а также обновление политической системы, перевод ее на инновационные рельсы развития, формирование и распространение политической культуры, современных и эффективных институтов, методов и практик, способных обеспечивать своевременное и адекватное реагирование системы на динамично меняющиеся параметры современной жизни. Конечная цель политической модернизации — сформировать новый тип взаимодействия общества и власти, добиться того, чтобы население могло реально влиять на управленческие решения на всех уровнях власти. Основное в этом процессе — снять жесткие барьеры между государством и гражданским обществом, обеспечить тесное сотрудничество власти и населения. Для этого и необходима модернизация соответствующих социальных и политических механизмов и институтов.

## ГЛАВА III. К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

### 3.1. Проблема субъекта общественных изменений

Исследование движущих сил модернизации предполагает активное обращение к субъектно-деятельностному подходу, позволяющему восстанавливать субъектность ее противоречий, исследовать специфику их развертывания через активное самоопределение субъектов, заданное особенностями их социального бытия. Данный подход достаточно плодотворно используется отечественными социологами, политологами и конфликтологами для реконструкции современного процесса модернизации во многих его аспектах<sup>1</sup>.

Субъектно-деятельностный подход основан на использовании широких объяснительных возможностей категории «деятельность» в раскрытии специфики общественного бытия. Социальная активность — как атрибутивное свойство социального субъекта — реализуется только через деятельность, которая выступает, следовательно, механизмом саморазвертывания социальной активности. По мысли В.А. Ядова, «именно субъектная составляющая исторического процесса, массовых действий, повседневной человеческой активности, то есть решительно во всех ее проявлениях, является сегодня наиважнейшим предметом и теоретического анализа, и практического действия перестройки косных социальных структур и отношений, потому что именно социальный субъект превращает объективную реальность в живой исторический процесс, своими действиями производит историю. При этом в широком смысле социальный субъект — это и человечество, и классы, и народы, и территориальные общности, и коллективы, и малые группы, элиты, и, наконец, личность как социальный субъектотип»<sup>2</sup>. Таким образом, движущей силой социальных процессов является деятельность всех их субъектов: конкретных индивидов, их общностей, организаций, способных найти решение возникших социальных проблем, воплотить их в конкретные социально-преобразующие действия.

По свидетельству российских ученых — участников XIII Всемирного социологического конгресса (18–23 июля 1994 г., Билефельд, Германия), на его симпозиумах и заседаниях впервые прозвучала идея, что «классические социологические теории сегодня вряд ли могут объяснить глобальные социальные процессы, так как ни одно общество уже не является самодостаточным. Главный объект ана-

---

<sup>1</sup> См.: Россия, которую мы обретаем. Новосибирск: Наука, 2003; *Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. М.: Дело, 2002; *Ядов В.А.* Перестройка требует научного знания о социальном субъекте общественных процессов // Социология перестройки. М., 1990; *Никовская Л.И.* Трансформация в России в контексте социального конфликта. М.: Ключ-С, 2004; *Романенко Л.М.* Социальные технологии разрешения конфликтов гражданского общества: экзистенциальные альтернативы современной России на пороге третьего тысячелетия. М.: Центр конфликтологии ИС РАН, 1998 и др.

<sup>2</sup> *Ядов В.А.* Перестройка требует научного знания о социальном субъекте общественных процессов // Социология перестройки. М., 1990. С. 179, 188.

лиза — не столько структурные составляющие, сколько социальные субъекты, деятели («агенты») и их действия...»<sup>3</sup>

В последние годы развитие социологической теории стало характеризоваться большим вниманием к проблеме человеческой субъективности как доминирующего фактора социальных изменений. Парадигма социальной субъективности, как называется такой подход, развивается двумя основными течениями мысли. Одно называется «теорией агентов». Это те социологи (В. Баклей, А. Этциони, А. Турен, М. Крозье, Э. Гидденс и др.), которые, как отмечает П. Штомпка, отделились от традиционной дюркгеймовской озабоченности структурными доминантами, подчеркивая вместо этого активную роль членов общества, индивидуально или коллективно участвующих в социальных движениях, в создании и воспроизводстве общества. В результате их совместных усилий общество начинает пониматься как общий итог действий всех агентов. Суть их взглядов может быть кратко выражена следующими тезисами: во-первых, общество — это процесс, подвергаемый постоянным изменениям; во-вторых, эти преобразования преимущественно эндогенные, способные к саморазвитию; в-третьих, главный их двигатель — активность отдельных личностей или коллективов; в-четвертых, действие совершается в контексте перемещающихся структур, которые оно создает и под влиянием которых находится само, результатом чего является двойственность структур (формирующих и формируемых) и двойственность действующих лиц (производящих и производных); и, наконец, в-пятых, взаимовлияние действий и структур происходит посредством сменяющих друг друга периодов созидательной активности действующих агентов и строгой предопределенности структур<sup>4</sup>.

Другое направление — историческая социология. Ее усилия направлены на то, чтобы социальная действительность воспринималась как исторический итог. В этом своем главном тезисе данное направление, как пишет Штомпка, соприкасается с «теорией агентов»<sup>5</sup>.

Возрастание роли социального субъекта — ведущая смыслообразующая идея парадигмы постмодернизма. Развитие общества представляется в ней как движение от традиционного к обществу модерна и далее к постмодерну. В традиционном обществе регуляция поведения осуществлялась по принципу «делай так, как делали до тебя». В модернистском обществе поведение человека регулируется с позиции рациональности и эффективности. Предполагается, что индивид по преимуществу функционален, его действия обуславливаются экономической целесообразностью, существующими законами, государством, многообразными социальными организациями. Развивается синдром секуляризации, когда религия перестает быть регулятивным фактором, ее функции становятся скорее нравственными. В центре внимания постмодернистской концепции — процессы, происходящие в культуре. Современный культурный мир — это место, где сосуществуют различные культуры, которые не поддаются аксиологическому или темпоральному упорядочиванию. Его отличают плюральность, отсутствие авторитетов, уравнивание иерархий, интерпретативная поливалентность. Постмодернистский взгляд на мир как на необратимо плюралистичный, расколотый

<sup>3</sup> Цит. по: *Смирнова Н.М.* От социальной метафизики к феноменологии «естественной установки» (феноменологические мотивы в современном социальном познании). М., 1997. С. 15.

<sup>4</sup> См.: *Штомпка П.* Социология социальных изменений. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 242–254.

<sup>5</sup> Там же. С. 255–266.

на большое количество суверенных единиц, не организованных ни в горизонтальном, ни в вертикальном порядке, ведет к идее субъективизации всех социальных процессов, движению в сторону признания большей свободы любого социального субъекта (личности — в первую очередь). Именно субъект как личность, равно как и составленные из субъектов социальные общности (народ, профессиональные и иные массовые движения и т.д.), руководствуясь своими интересами, определяют цели и средства их достижения.

Сегодня в России идет мучительный процесс становления и развития субъектов новых общественно-политических отношений, именно они более всего связаны с противоречивыми и динамичными процессами современных социальных преобразований. Активное воздействие социальных субъектов на развитие общественной жизни становится особенно очевидно в обстановке социально-экономических и политических преобразований. Переход от одного порядка устройства жизни общества к другому часто связан с интересами и деятельностью вполне конкретных, четко очерченных классов и социальных групп. Но мельчайшей частичкой процесса становления субъектности, думается, нужно считать личность. Превращение человека в инициатора и движущую силу социально-экономических и политических преобразований — непереносимое условие успешного осуществления реформ. Чтобы стать реальным субъектом социальных процессов, сознательно участвовать в социальном творчестве, люди должны получить то, чего были лишены прежде, — *свободу выбора и новые деятельностные возможности, право самим определять способ жизни и тип деятельности*, самостоятельно ставить цели и находить пути их достижения, отдавать предпочтение наиболее социально привлекательным ролям. Только в таком случае появляется шанс, что личность сформирует в себе *главное свойство субъекта — понимание своей инициативы как основы собственного существования*. Индивидуальная субъективизация — результат взаимодействия внутренних (субъективных) факторов и внешних благоприятных для нее условий. В первом случае это такой уровень личностной зрелости, когда человек готов к самостоятельному осознанному выбору своих социальных действий. Возможность делать этот выбор и действовать в соответствии с ним ему дают демократическое общество, экономическая независимость, духовная свобода. Основными формами индивидуального участия субъекта в социальных процессах являются: отношение к преобразованиям (их принятие или отказ от них) через свою жизнедеятельность, политическая активность, влияние на формирование общественного мнения и т.д.

Суверенная личность, индивидуальный субъект социального действия — основной носитель субъектности. Только индивидуальная субъективизация делает достижимыми коллективно-организационные формы субъективизации, то есть превращение в сознательных участников социальных процессов различных групп населения. Субъективизация социоструктурных групп, так или иначе связанных с социальной структурой общества<sup>6</sup>, превращение общности, существующей на основе подобия социального положения, в общность, скрепленную связью сознательных отношений, тем более способную к совместным целенаправленным действиям, — процесс сложный и достаточно длительный. На начальном этапе развития общность характеризуется схожестью интересов, но эти интересы пока

<sup>6</sup> Под социальной структурой общества понимается совокупность социальных институтов и субъектов их функционирования — групп населения, упорядоченных в системе социальных неравенств данного общества.

еще не общие, а лишь одинаковые. Групповое сознание — также не более чем совокупность индивидуальных сознаний, а не какое-то специфическое сознание группы. Осознанные целенаправленные коллективные действия в этой ситуации исключаются.

Начало процессу коллективной субъективизации кладет неудовлетворенность человеческих запросов, воспринимаемая особенно болезненно тогда, когда прежде они удовлетворялись без особых проблем. Естественное в таком случае недовольство, охватывающее значительное число людей, ведет к социальному беспокойству. Активность субъекта и есть выражение противоречивости его взаимосвязи с действительностью и стремление снять, преодолеть эту противоречивость посредством собственных усилий. Когда в качестве действительности данному субъекту противостоит другой субъект (или — субъекты), эта его противоречивая взаимосвязь со своим объективным окружением и принимает форму конфликта. Таким образом, с позиций субъектно-деятельностного подхода, социальный конфликт может быть определен как активное противоречие, противоборство самоопределяющихся субъектов<sup>7</sup>. Следовательно, субъектно-деятельностный подход позволяет с самого начала ввести в осмысление процессов социальной динамики то важное уточнение, что *действительной движущей силой выступает не противоречие само по себе, а субъект или субъекты, являющиеся его сторонами и активными выразителями.*

Процесс групповой идентификации происходит посредством выработки некоторой результирующей цели, признаваемой всеми индивидами, входящими в группу, в качестве приоритетной. В связи с ней встает вопрос о носителе общей цели, которым обычно выступает лидер или специально создаваемая организация, предназначением которых является выражение групповых целей и деятельность по их реализации. Большое значение в процессе групповой самоидентификации имеет выработка ею общего сознания, идеологии, содержащей обоснование групповых притязаний, программные цели, набор средств их достижения, концепцию нового социального устройства, отвечающего интересам данной социальной группы. Завершающим звеном процесса групповой субъективизации является правовая легитимация и начало активной социально-политической деятельности. Становлению коллективного субъекта социальных действий содействует наличие благоприятных внешних условий, какими являются гражданское общество, правовое государство, сеть независимых средств массовой информации и пр.

В процессе субъективизации социальных общностей встает проблема взаимного поиска и встречи данной общности и социально особо активных групп, выступающих инициаторами и организаторами политических движений. Эти движения апеллируют к социальным общностям, предлагая им свои услуги в качестве выразителя их интересов. Те достаточно часто в таких услугах нуждаются и готовы передать определенные полномочия по защите своих интересов. Ситуация взаимного идентифицирующего поиска — инициаторами политических движений своей социальной базы и общностями социально-профессиональных представителей их «ниши» на политической арене — характерная черта периода интенсивной социальной дифференциации. По вполне понятным причинам куда более активны в этом поиске инициативные группы<sup>8</sup>. В нашей политиче-

<sup>7</sup> См.: Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 34–35.

<sup>8</sup> См.: Социальные структуры и социальные субъекты. М.: ИС РАН, 1992. С. 92–97.



ской реальности к ним можно отнести многочисленные политические партии, профсоюзы и иные политически ориентированные образования становящегося гражданского общества.

Таким образом, субъектно-деятельностный подход помогает соотнести между собой и связать в целостную систему те наиболее общие понятийные средства, которые характеризуют движение социальных противоречий в субъектной форме, начиная от их восприятия в виде соответствующих потребностей и кончая выработкой определенных социальных целей, стереотипов поведения социальных субъектов, интересы которых приходят на этой основе в острое конфликтное столкновение.

Начиная с середины 1990-х гг. Россия переживает постреформенный период, суть которого состоит, с одной стороны, в формировании и практическом внедрении в жизнь новых формально-правовых «правил игры», а с другой — в весьма непростой, а нередко и остроконфликтной адаптации социальных субъектов (индивидов, организаций, групп) к новой институциональной реальности. Реализация этих функций связана с громадным расширением и типологической диверсификацией акторов, участвующих в преобразовании общества, множественность и неуправляемость которых придает этому процессу преимущественно стихийный характер.

Так, процесс модернизации в современной России известными современными транзитологами Карлом и Шмиттером был описан как «навязанный переход», или «революция сверху»<sup>9</sup>, с весьма высоким уровнем неопределенности. Действительно, именно эта модель была характерна для российской трансформации. Думается, именно эта высокая степень неопределенности вытеснила из нашего профессионального языка понятия «модернизации» и «перехода». Даже с учетом того, что во второй половине 80-х гг. XX в. окончательно складывается концепция «модернизации в обход модернити» — модернизации при сохранении национальной культуры без жесткого навязывания обществу западных ценностей — в рамках возрождения интереса к процессам перехода к демократии стран Восточной Европы, в российском общественном сознании этот термин фактически отвергается. Хотя многие идеи западноевропейских социологов и политологов по поводу возрождения интереса к постмодернистским концептам были бы для нас очень интересны. Так, А. Турен отмечал, что реальный ход модернизации в последнее время опроверг либерально-рационалистический универсализм, который полагал, что модернизация продвигается Разумом, наукой, технологией, путем развития системы образования. На смену ему приходит не партикуляризм — вера в «особый путь» для каждой страны, а синтез универсализма и партикуляризма. Поиски такого синтеза становятся главной проблемой стратегии развития многих стран, поскольку нарушение равновесия между современностью и традиционностью ведет к неудаче преобразований и острым социальным конфликтам<sup>10</sup>.

Понятие «переход» отвергается потому, что нет *субъекта*, знающего конечную цель движения и пользующегося доверием тех, кого он ведет в избранном направлении. Применительно к обществу это предполагает наличие сильной

<sup>9</sup> Карл Т.Л., Шмиттер Ф.К. Пути перехода от авторитаризма к демократии в Латинской Америке, Южной и Восточной Европе // Эпоха демократии. Международный журнал социальных наук. 1991. № 1. С. 34—38.

<sup>10</sup> Touraine A. Modernity and Cultural Specificities // International Social Science Journal. P., 1988. № 118. P. 443.

власти, руководствующейся конкретной идеей, а также авторитетной команды, преследующей ясную и реалистическую цель, опирающейся на обоснованную программу действий и пользующейся широкой поддержкой у граждан. При этом важно, чтобы цели команды соответствовали интересам общества, а программа — имеющимся возможностям.

К сожалению, в современной России не выполняется ни одно из этих условий. Здесь нет такой партии или общественного движения, чья программа (**реально**) пользуется массовой поддержкой граждан. Отсутствует разделяемое активным большинством представление о желательном устройстве общества. До сих пор ведутся ожесточенные споры о конкретных путях выведения страны из кризиса. А тем временем в экономике и политике продолжают идти процессы, справиться с которыми власть не в состоянии (криминализация общества, институционализация коррупции, кризис науки, социальной сферы и пр.). Задачи, выдвигаемые Президентом, в целом несут конструктивный характер, но на практике часто не реализуются. Думается, что в такой ситуации нет оснований говорить о целенаправленном переходе России к более современному и эффективному обществу.

Т. Заславская называет этот процесс «стихийной трансформацией общественного устройства», генеральное направление, конечные результаты которого не являются предрешенными. Этот процесс более сложен и менее изучен, чем реформирование обществ, сохраняющих типологическую идентичность. Лежащие в его основе *социальные механизмы и его движущие силы более многообразны, чем при социальных переходах (транзитах) под руководством общепризнанных лидеров*<sup>11</sup>. Концепция трансформации подчеркивает зависимость общественных сдвигов от действий не только верхнего, но также среднего и базового слоев общества, представители которых исходят из собственных интересов и действуют в условиях не вполне сформированной и не жесткой институциональной среды. Главными силами трансформационного процесса, с одной стороны, являются правящая элита с примыкающей к ней бюрократией, а с другой, социально зрелые, экономически и политически активные представители массовых общественных групп, в первую очередь средних слоев. Отсюда зависимость его результатов от того, как управленческие меры «верхов» воспринимаются массовыми слоями общества. В значительной степени спонтанный характер социальной трансформации общества исключает характерную для перехода презумпцию движения в заранее заданном направлении — результаты трансформации трудно предсказуемы. Хотя проблема стратегических ориентиров и в этом случае остается достаточно актуальной, однако на первый план выдвигается задача сохранения социальной стабильности<sup>12</sup>.

Таким образом, вопрос о том, как идентифицировать природу происходящих структурных преобразований в современной России, представляется далеко не простым. Между тем, их точное определение необходимо не только для оценки ситуации в целом, но и для ее дальнейшего развития. Отсюда в различных исследованиях применяется сочетание системно-аналитического и историко-генетического подходов, которые оперируют преимущественно тремя понятиями: «модернизация», «трансформация» и «реформа». В историко-генетических работах в качестве взаимозаменяемых чаще используются понятия «революция»,

<sup>11</sup> Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества. С. 191.

<sup>12</sup> Там же. С. 189–191, 564–565.

«перелом», в системно-аналитических подходах — «системная трансформация», «смена модели». Здесь преобладает оценка системного превращения как результата длительного развития, закрепляемого глубокими реформами<sup>13</sup>.

Глубина структурных преобразований подразумевает сложность, неоднозначность, неопределенность результатов, «размытость» или сложную комбинацию различных субъектов, не совпадающих по своим статусным и позиционным возможностям, и, самое главное, слабую степень управляемости реальных процессов, сопровождающих процесс модернизации российского общества. Процессы изменения охватывают все уровни общественной вертикали: общенациональный, региональный, локальный, групповой, индивидуальный и т.д. При этом по мере спуска на нижние «этажи» подконтрольность этих процессов центральной власти снижается. Возникают несогласованности и расхождения в понимании конкретных вопросов, установки властного центра нередко наталкиваются на прямое противодействие региональных и местных общностей и элит или — что чаще всего бывает — поверхностную мимикрию под требования центра, хотя при этом *социокультурный уровень локальной власти продолжает существовать по старым канонам*. Свидетельством этого может служить исключительное многообразие общественных ситуаций, сложившихся в разных регионах страны, в том числе непосредственно соседствующих друг с другом. Именно это не позволило известному российскому исследователю региональной власти А.Е. Чириковой<sup>14</sup> провести экстраполяцию региональных закономерностей формирования и функционирования властных механизмов на все регионы России — для этого просто еще не сложилась объективная ситуация, да и вряд ли в ближайшее время сложится.

Все эти обстоятельства затрудняют управление рассматриваемыми процессами, осложняют контроль и прогнозирование их результатов. Для того чтобы лучше справляться с этими трудностями, важно иметь адекватное представление о реальных субъектах, приводящих в действие социальные механизмы трансформации российского общества.

### 3.2. Роль элиты в российской модернизации

Элита в России как субъект модернизации достаточно слаба. Этот факт констатируют многие исследователи. Так, в частности, И.И. Глебова пишет: «Ориентированная исключительно на самообеспечение, разбитая на кланы, сменяющие друг друга во власти, “элита” будет не заинтересована, а потому и не способна удовлетворить жизненно важные потребности общества в росте и развитии»<sup>15</sup>. Авторитетный эксперт в области взаимодействия власти и гражданского общества А.П. Кочетков фиксирует, что «научная общественность уверена, что сегодня демократическую модернизацию России пытается осуществить элита, которая абсолютно безответственна, и — теоретически — ответственность для этой элиты

<sup>13</sup> Richer G., Gabriel R. Die Politikwissenschaft und der Systemwandel in Osteuropa. Munchen: Minerva, 1993. S. 28.

<sup>14</sup> Чирикова А.Е. Политическая элита в российских регионах: власть и политические институты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: ИС РАН, 2003.

<sup>15</sup> Глебова И.И. Как Россия справилась с демократией: заметки о русской политической культуре, власти, обществе / И.И. Глебова. М.: Наука, 2006. С. 42.

недоступна потому, что она сформировалась и осознала себя как элита в процессе осмысленного и осознанного разрушения собственной разворванной страны. В нашей стране не произошло самого главного — замены правящей элиты»<sup>16</sup>. Научный руководитель «Левада-Центра» Л.Д. Гудков и др. указывают, что «у нынешних окол властных групп, на которые российская высшая власть перекладывает функции элитарных структур, нет необходимых социальных, интеллектуальных ресурсов, которые могли бы стать в обозримом будущем основой модернизации страны»<sup>17</sup>.

О.В. Гаман-Голутвина<sup>18</sup> обосновывает незаинтересованность российской элиты в идее развития, исходя из исторического контекста существования элиты в России. По ее мнению, в реальной жизни идея развития в стране не относилась к числу безусловных базовых ценностей как массового, так и элитарного сознания. В исторической России осуществление модернизации сопровождалось сверхнапряжением и сверхэксплуатацией массовых групп и, соответственно, насилием. За весь исторический период модернизация в России осуществлялась в форсированном режиме, с использованием авторитарных методов управления со стороны верховной власти. При этом административная бюрократия (элита) испытывала на себе чистки и репрессии, что настораживало политическую элиту.

В советский период существовало противоречие между функцией владения и распределения, свойственное советской номенклатуре, преемницей которой стали постсоветские элиты. Элита не обладала богатствами, поскольку все принадлежало государству, ярким примером чему служат государственные дачи, автомобили, пайки и прочие материальные блага. Распоряжаясь колоссальными материальными государственными ресурсами, советская партийная номенклатура в части личного состояния была бедной, большая часть имущества была казенной. Теперь элиту перестает интересовать вопрос о том, что элита может дать для страны. На первый план выходит вопрос о том, что элита может получить от государства. Как пишет автор, становится неудивительным стремление постсоветской элиты «получить все сразу» — даже ценой отказа от миссии модернизации. Наблюдается высокая степень конфликтности внутри элиты. В первое десятилетие после событий, так называемой «перестройки», наблюдается неприятие выбранного государством курса развития. Второе десятилетие характеризуется усталостью массовых групп от стагнации. Для элит модернизация все еще не стала значимой ценностью из-за издержек практики репрессивных модернизаций. «Причины неудач модернизационных проектов на постсоветском пространстве во многом определены слабостью модернизационных ценностей и установок в структуре мотивационных характеристик элит»<sup>19</sup>. Также О. Гаман-Голутвина берет во внимание закон «длинных волн» общественного развития Шлезингера. Последний в книге «Циклы американской истории» вслед за своим отцом, известным историком, выделяет 11 периодов в политической истории Америки начиная с 1812 г. Шесть из них были периодами усиления демократии, пять других характеризовались ее сдерживанием. Средняя продол-

<sup>16</sup> Кочетков А.П. Демократия и элиты. М.: РИЦ «ПрофЭко», 2009. С. 140.

<sup>17</sup> Гудков Л.Д., Дубинин Б.В., Левада Ю.А. Проблема «элиты» в современной России. Размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

<sup>18</sup> См.: Гаман-Голутвина О.В. Авторитаризм развития или авторитаризм без развития: судьбы модернизации на постсоветском пространстве // Вестник МГИМО. 2010. № 4. С. 24–30.

<sup>19</sup> Там же. С. 26.

жительность цикла — 16 лет. Большим отклонением стала гражданская война, ускорившая проведение целого ряда реформ. Эти перемены отняли много сил, поэтому удлинение контрдвижения в следующем периоде было необходимой компенсацией для восстановления ритма. «...Способность нации к выполнению политических обязательств, требующих от нее высокого напряжения, ограничена. Природа требует передышки. Люди не способны более заставлять себя продолжать героические усилия. Они жаждут погрузиться в свои личные житейские дела. Издерганные постоянными боевыми призывами, истощенные непрерывной общенациональной активностью, разочарованные полученными результатами, они стремятся к освобождению от взятых обетов, передышке для отдыха и восстановления сил. Так сходят на нет публичные акции, страсти, идеализм и реформы. Общественные реформы передаются на попечение невидимой руки рынка»<sup>20</sup>. Таким образом, автор убедительно показал, что общественная активность и частный интерес в истории циклически сменяют друг друга, длительные социальные напряжения истощают нацию эмоционально.

Приверженность элиты к глобальным целям, по мнению О.В. Гаман-Голутвиной, вписывается в приведенный выше закон Шлезингера. Однако модернизация невозможна вне подобного длительного напряжения. Гегель писал: «Развитие есть тяжелая недобровольная работа, направленная против самого себя, пики последней неминуемо сменяются упадком общественных сил»<sup>21</sup>. Таким образом, О.В. Гаман-Голутвина говорит об ограничениях, с которыми связана модернизация. На фоне этого факта общество в целом в отношении модернизации настроено, скорее, негативно, чем позитивно. Массовых групп, проигрывающих от модернизации, больше. *Не готовы к модернизации: сырьевой бизнес, потребители (общество потребления), интеллектуальный класс, превратившийся в обслуживающий персонал бизнес-элиты*<sup>22</sup>. *К модернизации готовы: узкий слой инновационного бизнеса, политические деятели, выигрывающие от модернизационной риторики, инновационно-ориентированный средний класс, часть интеллектуального класса.*

На сегодняшний день незаинтересованность элит в процессе модернизации нашей страны обуславливается, в первую очередь, страхом элит перед потерей своих властных позиций, а следовательно, тех материальных благ, доступ к которым открывают данные позиции. Исторически, в условиях стремительного расширения Россией своих границ и освоения все новых территорий рекрутирование властного класса основывалось на принципе «привилегии — за службу государству». Этот принцип предполагал наделение управленческого класса государства (его политической элиты) временными привилегиями в качестве вознаграждения за несение службы государству. Таким образом, привилегии, которыми обладают элиты, становятся своеобразным «пряником», необходимым для привлечения на государственную службу. Обретение полноценных привилегий в 1990-е гг. стало революцией элит, а собственность стала ключевым основанием рекрутирования во власть. Как пишет О.В. Гаман-Голутвина, произошла приватизация не только государства, но и статуса элиты. Платой за приватизацию подлинных (подлинных в том смысле, что они передаются по наследству, а не связаны со службой

<sup>20</sup> Шлезингер А.М. Циклы американской истории. М.: Изд. группа «Прогресс», «Прогресс-академия», 1992. С. 95.

<sup>21</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия истории. М., 1993. С. 154.

<sup>22</sup> См.: Гаман-Голутвина О.В. Авторитаризм развития или авторитаризм без развития: судьбы модернизации на постсоветском пространстве // Вестник МГИМО. 2010. № 4. С. 28.

государству) привилегий стал отказ российского политического класса на исходе XX в. от модернизационной миссии.

Помимо недостатков общеполитического характера, суть которых была изложена в первом параграфе данной главы, существует проблема в кадровом составе управленческих кадров, обусловленная, в первую очередь, протекционизмом. Помимо этого нефть и газ в нашей стране, по сути, стали государствообразующими отраслями, а их представители в аппарате государственного управления — важнейшими «режиссерами политико-административных процессов».

Как уже говорилось выше, причины неудач модернизационных проектов на постсоветском пространстве во многом определены слабостью модернизационных ценностей и установок в структуре мотивационных характеристик элит.

Если элиты выступают инициатором модернизации, то кадровый аппарат государственной службы призван стать ее инструментом. Оценивая качество управленческого аппарата РФ в контексте задач модернизации, О.В. Гаман-Голутвина констатирует, что он весьма далек не только от современных моделей «отзывчивой» бюрократии, но даже от классической модели рациональной бюрократии Вебера. Автор выделяет следующие причины неэффективности аппарата управления в России.

1) Неоптимальная система рекрутирования кадров государственной службы в связи с размытостью критериев набора и отсутствием продуманной системы ее организации. Попытки Президента России Д. Медведева преодолеть неэффективность кадрового состава государственной службы пока не несут однозначных положительных результатов. По мнению автора, необходима разработка системы не только подбора, но подготовки кадров государственного управления. Существенным фактором неэффективности нынешней системы подбора кадров являются противоречия в системе их подготовки и переподготовки.

2) Неоптимальное сочетание мер поощрения и контроля по отношению к госаппарату. Из мировой практики известно, что обеспечение эффективного функционирования госаппарата строится на сочетании высоких норм вознаграждения и активных форм контроля (общественного со стороны институтов гражданского общества, например в странах Скандинавии, и жестких мер административного контроля в государствах Юго-Восточной Азии). Российское чиновничество поставлено в ситуацию прямо противоположную, сочетающую низкую оплату труда и отсутствие действенных мер контроля. Неэффективность управленческого аппарата в РФ не в последнюю очередь определена его недостаточным финансированием. В более широком плане представляется неоптимальной система социального обеспечения и социальных гарантий управленцев в целом, не позволяющая привлекать наиболее квалифицированные кадры в госаппарат. Особо следует отметить дестимулирующую роль системы пенсионного обеспечения госслужащих, при которой коэффициент замещения пенсий рассчитывается от оклада, составляющего незначительную долю в реальной оплате труда работающего чиновника.

3) Низкий престиж государственной службы и наличие негативного образа чиновника в массовом сознании.

4) Постоянство изменений административного аппарата, что сформировало атмосферу нестабильности и неопределенности во всей системе государственного управления.

Таким образом, в полной мере очевидно, что административные преобразования последних лет не обеспечили поворота в повышении качества кадров



государственной гражданской службы. Рост компетенции, освоение новых знаний, выработка современных подходов к управлению — все это относится к не решенным еще задачам и пролонгирует усилия государства с сегодняшнего на завтрашний день. Протекционизм, незначительный удельный вес отбора по квалификационным данным (экзаменам) — все это реалии сегодняшнего дня, которые существенно влияют на качество государственного управления. Лояльность и личная преданность все еще остаются определяющими механизмами отбора и продвижения кадров. Следует признать, что государству в настоящее время пока не удалось задействовать эффективный человеческий резерв, способный компенсировать институциональные изъяны системы государственного управления.

Сегодня следует сосредоточиться на том, чтобы приостановить переток квалифицированных кадров в предпринимательские структуры, усилить социальное обеспечение кадров государственной службы, повысить общественную значимость профессиональной управленческой деятельности и ее привлекательность.

Совокупная оценка системы государственного управления через призму становления институтов российского государства показывает, что в настоящее время достигнутые результаты демонстрируют слабую чувствительность отечественной государственности к распространяющейся в передовой части мира модели «активизирующегося государства». Проблема дополняется отсутствием разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и интересами, полномочиями и функциями бюрократии. Между тем, подобное различие весьма существенно — как концептуально, так и практически.

В частности, проблемная ситуация в современной России характеризуется тем, что полномочия государства в ряде сфер несколько уже, чем в развитых странах (например, в сфере борьбы с оргпреступностью, коррупцией), тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии гипертрофированы. При этом бюрократия использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным.

В этом контексте представляется чрезвычайно важным разграничение между коррупционно стимулированной практикой бюрократического произвола и активной ролью государства как политического и экономического актора. Если первая представляет собой препятствие для нормального функционирования социума, то вне активной роли государства невозможно его эффективное развитие.

**Как отмечают многие исследователи, сегодня правящая элита, как в центре, так и в регионах, пока имитирует, а не осуществляет реально модернизацию страны. Конечно, с этим мнением сложно не согласиться, но с другой стороны, как указывают Гудков, Дубин и Левада, «структура элиты полностью обусловлена характером конституции социума — власти, государства и общества. Бессмысленно рассчитывать на то, что элита будет выполнять функции целеполагания, задания образца, что она будет “прогрессивной” и “модернизированной”, если в самом обществе нет условий для структурно-функциональной дифференциации, институциональной и групповой автономии, обеспечения независимости личности от государства, церкви или других институтов — армии, системы родства или кланов и т.п.»<sup>23</sup>. Поэтому, несмотря на то что **старые кадры,****

<sup>23</sup> Гудков Л.Д., Дубинин Б.В., Левада Ю.А. Проблема «элиты» в современной России. Размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

**пришедшие руководить регионами еще в начале — середине 90-х гг., не могут адекватно реагировать на новые вызовы времени, необходимо заниматься и постепенным изменением в обществе. Проблему реформирования государства, как уже принято в России, начали пытаться осуществлять «сверху», худо-бедно, но в стране идет административная реформа, происходит обновление кадрового состава руководящих органов федерального центра и регионов. Приходят новые молодые кадры и политики.** Весь вопрос в том, есть ли у них воля для проведения модернизации? Есть ли знания, как ее результативно осуществить? Есть ли желание опереться на общество и вовлечь его в процесс модернизации? Без обладания волей, знаниями и стремлением иметь поддержку общества все разговоры о модернизации останутся имитацией. При этом недопустимо игнорировать хотя бы одно из этих условий. Чтобы результативно провести модернизацию, правящей элите необходимо понимать ее подлинные цели и задачи. «Конечная цель модернизации — построить сильную страну, имеющую высокопроизводительную экономику. Главная цель в формировании и развитии эффективной экономики — создать условия для мотивации к производительному труду. Такие условия может создать только эффективное государство — государство, обеспечивающее исполнение закона всеми участниками общественных отношений, своевременно решающее возникающие проблемы. Законность создает условия для свободной работы рыночных отношений, в которых движущей силой выступает конкуренция»<sup>24</sup>.

В настоящее время из-за несоблюдения закона в экономических отношениях властвует монополизм, побеждает коррупция, постоянно осуществляется незаконный захват частной собственности, отсутствует свобода предпринимательства. Как результат, в России сформировалась не рыночная, а монополизированная государственно-бюрократическая, рентная и неконкурентоспособная экономика. В такой экономике отсутствует мотивация производительно трудиться с помощью высоких технологий и новой организации труда, в ней побеждают те, кто ближе к власти или сам ею является.

С такой экономикой у России нет будущего, да и настоящее быстро становится социально взрывоопасным. Поэтому федеральной и региональным элитам следует незамедлительно создавать условия для мотивации к производительному труду. Для этого им необходимо создать эффективное государство, которое является главным инструментом модернизации страны.

Первый шаг — замена тех руководителей регионов, которые из-за взаимных теневых обязательств ничего не могут сделать с беззаконием — монополизмом и коррупцией, посягательствами на чужую собственность и бизнес. Данный шаг получил достаточно широкое распространение, например громкое смещение Лужкова с его должности. Но это только начало, а дальше следует кардинально изменить структуру и принципы государственных отношений. Суть этих изменений — это внесение *ответственности* в структуру властно-государственных отношений, воспроизводящих компетентность чиновников. В этом и состоит основной смысл модернизации государства. Действительно, эффективное государство — это компетентность на всех уровнях управления. Чтобы ее сформировать, нужна мотивация, а мотивация без ответственности невозможна.

<sup>24</sup> Аришин А. За новыми назначениями должна следовать модернизация // <http://www.lawinrussia.ru/glavnaya-tema/2010-07-26/za-novimi-naznacheniyami-dolzha-sledovat-modernizatsiya.html>

Вторым шагом, который сможет стимулировать развитие модернизации, является прозрачность деятельности чиновников. Под прозрачностью следует понимать свободный доступ граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности государственной и местной власти и ее должностных лиц. В настоящее время прозрачность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления пока законодательно не обеспечена. В этой связи назрела потребность внести в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов власти местного самоуправления» соответствующие дополнения и поправки. Правовое обеспечение прозрачности сделает власть подконтрольной как внутри нее, так и вне ее. С одной стороны, благодаря прозрачности власть будет работать в условиях внутренней конкуренции, так как коллеги по работе будут знать, кто, чем и как занимается. А с другой стороны, власть будет находиться под контролем общества — партий, организующих политическую конкуренцию, а также СМИ, общественных организаций, профсоюзов и самих граждан.

Общество, таким образом, благодаря механизму прозрачности включится в процесс модернизации государства и всей страны в целом. Механизм прозрачности заставит судебную систему, а с ней и правоохранительные органы обеспечивать соблюдение закона и властью, и бизнесом, и гражданами. Следует подчеркнуть, что прозрачность должна касаться всех ветвей и структур власти.

Но, несмотря на всю необходимость реорганизации и ротации на принципах меритократии властной элиты, для успешного процесса модернизации страны надо изменить положение человека во властных и политических отношениях, а также реконструировать сферу, в которой приходится действовать элите. Ведь продуктивность и эффективность деятельности элиты возможны лишь в ситуации разнообразия групповой структуры общества и спроса с его стороны на соответствующую высокоспециализированную или рефлексивную деятельность. Только в этом случае — при наличии соответствующей «аудитории», к которой может адресоваться элита, системы коммуникаций и рефлексивного анализа или дискуссии по поводу того, что считается элитарным продуктом или действием, соответственно, источников ратификации — становятся возможными само ее существование, функционирование, автономность как особой группы или социальной подсистемы. Это значит, что индикатором «элитности» могут служить разнообразные структуры коммуникаций, независимых от государства, отделяющихся, эмансипирующихся, живущих работой на негосударственных партнеров (и на их средства), финансируемых бизнесом, партиями, фондами, зарубежными партнерами — университетами, исследовательскими корпорациями — «фабриками мысли», общественными организациями.

Для результативного осуществления модернизации России необходимо подключить общество с помощью современных информационно-коммуникативных технологий к обсуждению законопроектов, советоваться с ним по их принятию, активнее устанавливать обратную связь с избирателями в округах, вовлекать в процесс парламентского контроля. Иными словами, необходимо включить в систему взаимодействия все общество через различные каналы коммуникации, в первую очередь посредством Интернета выявлять прямое волеизъявление российских граждан. Для этого необходимо:

**Во-первых**, во всех регионах следует начать проводить с помощью Интернета парламентские слушания по актуальным законопроектам в режиме реального

времени. Это расширит аудиторию, сделает законодательные собрания ближе к избирателям.

**Во-вторых**, в качестве учета общественного мнения можно практиковать интернет-голосование в режиме реального времени по актуальным законопроектам, имеющим большое общественное значение. Итоги голосования следует публиковать на сайте законодательных собраний субъектов Российской Федерации. Это позволит укрепить обратную связь с обществом.

**В-третьих**, при внесении парламентского запроса важно использовать Интернет при обобщении мнений граждан по острым вопросам, имеющим большое общественное значение.

**В-четвертых**, при обращении с вопросами к членам правительства регионов целесообразно учитывать мнение российских граждан, предварительно организовав с помощью Интернета обсуждение соответствующих проблем.

**В-пятых**, каждому представителю законодательной власти любого уровня — депутату — необходимо отчитываться перед избирателями конкретного округа по проделанной работе на созданном специально сайте. Здесь же депутату целесообразно открыть интернет-приемную для избирателей округа, в которой следует собирать обращения граждан. Интернет-приемная позволит депутату оперативно обрабатывать жалобы граждан на нарушения закона и своевременно обращаться к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан. Интернет-приемная позволит ускорить решение возникающих вопросов, повысит ответственность и компетентность помощников, занимающихся анализом и обработкой обращений граждан.

Реализация этих предложений уже сегодня позволит, с одной стороны, поставить представителя власти под контроль граждан, тем самым заставив его стать ответственным, как следствие, компетентным. С другой стороны, прозрачность деятельности депутата сделает его ближе к избирателям, повысит к нему уважение и доверие. Как результат — депутат получит поддержку избирателей.

Осуществление данных предложений позволит активизировать роль людей в жизни своих регионов, муниципальных образований, раскрыть потенциал народовластия, включить их в процесс модернизации государства. Итогом этого процесса станет ответственность служащих, возросшая их компетентность. Активное участие российских граждан в модернизации государства и экономики делает страну сильнее и благополучнее. В итоге выигрывают все.

Конечно, очень важно, чтобы на высшие посты в государственном управлении приходили новые, компетентные люди, заинтересованные в повышении эффективности современного российского государства. Поэтому если отечественная элита не пойдет дальше и не обеспечит прозрачности власти — свободного доступа граждан к полной, достоверной, регулярной и своевременной информации о деятельности власти, а следовательно, не создаст условий для ответственных отношений в государственной власти и местном самоуправлении, то ее ждет неминуемое крушение.

Если элита желает сохранить себя, то у нее нет другого выбора, как создать эффективное государство, опирающееся в своей деятельности на соблюдение принципов верховенства права и закона, прав и свобод граждан, иными словами, основных принципов конституционализма, которые позволят существенно «осовременить» политическую систему и ее центральный элемент — государство.

Без политической воли элиты, без ее желания воплотить эти принципы в жизнь, осуществить проект политической модернизации страны не удастся. И «в первую очередь это связано с тем, что нынешний режим держится на смеси массовой апатии и дистанцированности населения от политики в сочетании с условной поддержкой численно небольшой, но социально значимой группы, выигравшей от происходящих в стране изменений благодаря своей близости к власти или сохраняющимся связям с остаточными распределительными механизмами прежней системы — государственными, полугосударственными или сросшимися с государством структурами бизнеса»<sup>25</sup>. Эти группы отличаются лояльностью по отношению к действующему режиму и зависимостью от него, сравнительно большой коррумпированностью, постоянно усиливающейся из-за централизации контроля государства над обществом, удовлетворенностью своим положением и относительно оптимистическими перспективами. Единственное, что их может беспокоить, это неуверенность в способностях власти сохранить и далее этот порядок вещей.

Представлений о модернизации как целостном процессе, о его составляющих, движущих силах и механизмах, а соответственно, и программ реформаторских действий, групп их политического продвижения и технологического обеспечения в сегодняшней российской элите нет. Такие идеи, программы, стратегии блокируются, с одной стороны, преобладающими интересами самосохранения и поддержания монопольной тотальной власти нынешней элитной группировки на федеральном «верху», от которого, так или иначе, зависят все элитные группы (как и население страны, по его собственным оценкам).

С другой стороны, идеи и программы системных, последовательных социально-политических реформ заблокированы для большинства представителей элиты ее идеологическими представлениями о приоритете и величии страны как «целого», и чаще всего «державного целого». Любые начала дифференциации, стоящие за ней претензии на автономию понимаются как прямая угроза — угроза самому правящему классу, власти, в целом России как великой державы.

На этом фоне представления об «обществе», его группах, слоях, независимых движениях у большинства представителей элиты, по мнению экспертов<sup>26</sup>, попросту отсутствуют или, точнее говоря, не включены в практическую деятельность политиков, организаторов, управленцев. А это означает, что российская элита не только фактически не имеет программ развития, но и не обладает способностью их выработать.

Таким образом, рассмотрение вопроса о субъектности модернизации через проблему элит и элитных групп как одного из субъектных образований подвело к следующим выводам. Состояние элит представляет собой один из важнейших показателей состояния общества и его перспектив. Проведенные к настоящему моменту эмпирические исследования элиты в России, в принципе, можно разбить на три группы. Первая — работы, ориентированные на изучение места элиты в социальной структуре и на анализ состава элиты (классификация основных групп элиты, выявление их социальных корней и способов рекрутирования). Исследования второй группы ориентированы на изучение и монографическое описание

<sup>25</sup> Гудков Л.Д., Дубинин Б.В., Левада Ю.А. Проблема «элиты» в сегодняшней России. Размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

<sup>26</sup> Там же.

какой-то определенной, конкретной группы элиты. Третья группа представлена работами, ориентированными на выявление воздействия российской элиты на трансформацию современного российского общества.

Но в тоже время хотелось бы отметить следующий момент: теория элиты и начала XX в., и настоящего времени не успевают убедительно концептуализировать то, что противостоит элите или просто находится вне ее. Если в теории классов оба полюса социальной структуры имеют одинаковую понятийную нагруженность, то в элитистских теориях содержательно только само понятие элиты. Все остальное в обществе выражается или отрицательными понятиями — «не-элита», или очень аморфными понятиями — «публика», «общественное мнение», «массы». Такая ситуация, по нашему мнению, не учитывает внутреннего разнообразия, неоднородности тех, кто остался «по ту сторону» от элиты, да и сам элитарный подход недвусмысленно противопоставляет элиту и массы как разум против предрассудков, цивилизованность против страстей, закон и порядок против грубости и вульгарности. Даже в том случае, когда они описаны в терминах понимания, сочувствия, заботы о состоянии масс и ответственности элит за них, то смысловая нагрузка не меняется: массы — объект «нежной заботы», а не субъект действия и выбора. Если мы хотим обосновать более развернутое понимание носителей социальной энергии, то необходимо указать, кроме элиты, и других агентов общественного развития.

Необходимость подробнейшего всестороннего исследования современной российской элиты, ее структуры, каналов и систем рекрутирования, установок, моделей поведения и социального взаимодействия, поиск и формирование механизмов ее оптимального диалога с обществом определены не только проблемами модернизационных процессов, происходящих в российском обществе, но и всем ходом становления российской государственности, вопросами ее эффективности.

Не удивительно, что многие отечественные и западные авторы говорят о слабости, неоднородности, узкокорпоративных интересах нынешней российской элиты. В современной российской элите, во многом составленной из прежней партноменклатуры, так сильна привычка руководствоваться не законом, а старым правилом, и жить «по понятиям» и «по усмотрению начальства». Слабость демократических традиций не позволила ей сформировать сильное демократическое государство, ориентированное на защиту интересов и прав всех его граждан, то есть «государства для человека». А последующее кумулятивное нарастание авторитарной тенденции в элитных кругах и доминирование корпоративно-олигархических интересов в экономике свидетельствуют о слабости и хрупкости возрожденной российской государственности. Опыт прошлого десятилетия показывает, что авторитарное и олигархическое государство не может быть сильным, так как оно защищает интересы всего нескольких процентов граждан, тогда как огромное большинство (неимущие и малоимущие граждане и формирующийся «средний класс») чувствует себя абсолютно незащищенным, брошенным на произвол судьбы. Только сильное демократическое государство, олицетворяющее гражданское согласие по основным направлениям внутренней и внешней политики, может в своей повседневной практике служить человеку и защищать его интересы и права.

В демократической республике граждане должны прямо и через своих представителей участвовать в принятии решений и осуществлять контроль над



деятельностью властных структур. Иными словами, правило «человек для государства», которым руководствуется бюрократия, должно быть отброшено и в жизнь воплощен иной принцип — «государство для человека». Этот тезис на словах одобряют и многие представители наших официальных властей, да дело не движется с места, более того, ситуация даже ухудшается. Вместо того чтобы стать «общим делом» граждан, посттоталитарное государство в силу своего номенклатурно-чиновничьего, олигархического и патерналистского характера оказалось частным делом федеральной, региональной и отраслевой бюрократии, новых политико-экономических элит, пронизанных коррупцией и связанных с организованной преступностью.

В стране не реализуются декларированные конституционно права человека и гражданина, зато доминирует практика корпоративизма и номенклатурно-чиновничьих усмотрений. Действует множество установленных общефедеральными и региональными властями особых прав-привилегий, специальных правовых режимов, разного рода льгот и исключений из общих правил — в пользу отдельных лиц, социальных слоев, различных финансовых, экономических и этнических групп, профессий, корпораций и территорий. Все эти антидемократические, по существу нефеодалные права-привилегии мешают формированию и развитию в России сильного правового государства и гражданского общества. Сложившаяся в стране ситуация способствовала созданию политической среды для нарастания социальных, политических и национальных конфликтов, для экономической и всякой иной преступности. Все это сопровождается криминализацией всех основных структур, отношений и форм жизнедеятельности государственной власти и общества.

Сложившуюся в России ситуацию нельзя сколь-нибудь существенно изменить в прогрессивном направлении простой корректировкой старого курса. Необходим качественно иной курс преобразований. Он должен быть основан на стратегии последовательного движения к новому типу российского государства, в котором человек, его права и свободы являлись бы высшей ценностью. Под правами человека здесь, как представляется, надо понимать не совокупность гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, а естественные, универсальные права человека, основанные на свободе и равенстве. В этой связи первоочередной необходимостью представляется становление и укрепление гражданского общества — социального субъекта «снизу» — как полноправного участника диалога «власть — общество» и реального субъекта общественных преобразований, рассмотрению проблем которого посвящены следующие разделы главы.

### **3.3. Гражданское общество как фактор структурирования, укрепления инновационно-реформаторских слоев общества**

Находящаяся в русле всемирного цивилизационного процесса Россия в очередной раз стоит перед выбором стратегии собственного развития. И властные структуры, и общество иногда совместно, иногда порознь, но пока не очень удачно пытаются найти ответы на вопросы относительно будущего нашей страны. С одной стороны, объединение различных политических сил, которые участвуют в процессе разработки стратегии России в XXI веке, дает надежду, что это будет не

однотонная стратегия: черная или белая. С другой — важно определить с самого начала, что эта стратегия в нашем обществе, в котором еще не завершены процессы позднеиндустриальной модернизации, должна ориентироваться не столько на государство, сколько на общество, поскольку ни одна реформа властных структур не даст эффективного результата, если не будет востребована обществом.

В России конца XX — начала XXI в. гражданское общество находится в состоянии перехода от стадии становления к фазе разграничения своих функций и сфер деятельности от государственных и коммерческих. В стране стала складываться среда для зарождения полноценного гражданского общества. Что это за среда?

*На уровне персональном* — в первую очередь — это представители среднего класса (менеджеры, управленцы, высококвалифицированные специалисты, адаптировавшиеся к новой ситуации работники умственного труда), которые уже по своему положению в общественной структуре наиболее склонны к неполитической и некоммерческой активности. К представителям среднего класса примыкает определенная часть экономической элиты и, с другой стороны, снизу — прежние представители ИТР, которые так и не смогли встроиться в новую жизнь, но еще не потеряли надежды сделать это, особенно в связи с последними инновационными изменениями.

*На уровне общественных проблем* существует множество специальных направлений, для работы по которым требуется участие институтов гражданского общества. Это благотворительность, образование, демография, проблемное детство (социальные сироты, бездомные дети и пр.), новые технологии, средства массовой информации, культура, весь спектр «гуманитарных операций» и т.д. Показателен в этом отношении пример антитеррористических операций в Чечне, в ходе которых проблема работы негосударственных организаций стоит чрезвычайно остро. Именно помощь и гуманитарные усилия общественных организаций помогли республике быстрее перестроиться на мирный лад.

В связи с этим кажется правильной постановка вопроса о развитии среды существования гражданского общества, о достижении полноценных гармоничных отношений его институтов с органами государственной власти. Определяя *суть гражданского общества как систему общественных отношений и институтов, выражающую разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества, активно взаимодействующую с государством, правящим политическим классом и дающую возможность человеку реализовать его гражданские права, мы тем самым фиксируем тот момент, что оно вырастает из недр самого общества, тесно с ним связано и «втягивает» в пространство своего функционирования каждый раз все новые и разнообразные группы. В этом смысле гражданское общество становится само проблемной точкой осуществления политической модернизации, а с другой стороны, формируясь, развиваясь и укрепляясь, становится двигателем и институтом развертывания политической системы в направлении укрепления демократии, ее ценностей и институтов.* И в первую очередь оно взывает к формированию своего имманентного контрагента — демократического государства. Без демократического государства гражданское общество не сможет нормально функционировать: в нем могут начаться дезинтеграционные процессы распада и острого противостояния разных социальных групп, общественных организаций. И, наоборот, без свободного, саморазвивающегося гражданского общества государство никогда не будет демократическим, станет

одной из разновидностей закрытых авторитарных режимов. Только в таком обоюдном процессе государство сможет не только освободиться от несвойственных ему функций, но и будет способным поддержать общественную инициативу, сделать ее многофункциональной, разноплановой, самодостаточной. Если же государство не возьмет на себя смелость, а главное — политическую волю идти в таком направлении, то у него нет другого пути, как вновь превратиться в механизм регулирования «всего и вся» в «ручном режиме», на что современная Россия согласиться не может — слишком мало у нас ресурсов, слишком много у нас проблем и слишком серьезные вызовы предъявляет ей глобальный мир. Будущее — за самостоятельной и ответственной деловой и гражданской инициативой. Опора исключительно на государство оставит нашу страну в XXI веке на периферии динамичного мирового развития.

Любые кардинальные преобразования в обществе предполагают изменение институционального пространства, которое в значительной степени определяет спектр возможного выбора (формального и неформального) целей социально-политических субъектов, а также способов (и издержек) достижения этих целей. В процессе реализации этих целей (или вынужденного отказа от их реализации) социально-политические субъекты вступают в определенные социальные взаимодействия, доступными им способами влияя на формирующиеся «правила игры», которые могут как соответствовать официально провозглашенным, так и отклоняться от них. Новые «правила игры» могут расширять экономическую, политическую и прочие свободы граждан (т.е. доступный им выбор и возможности распоряжения своими усилиями, доходами, богатством, временем; возможности в выборе жизненных целей и средств их достижения и пр.), а могут — и сужать их; они могут создавать возможности для одних субъектов и блокировать их для других. По-разному реагируя на новую ситуацию, поддерживая институциональные инновации или противодействуя им, оценивая их как временные или как устойчивые, как легитимные или нелегитимные, разные социально-политические субъекты вносят свой вклад в конечные результаты институциональных преобразований. В этом сложном клубке столкновения множества разных интересов и воль, переплетения инновационных и инерционных механизмов, присутствующих в любых меняющихся общественных системах, постепенно кристаллизуются новые «правила игры», воспроизводятся или частично видоизменяются старые правила. И именно эти — уцелевшие, скорректированные и неформально сложившиеся — «правила игры» (как новые, так и старые) цементируют новое институциональное пространство, которое, в свою очередь, воздействует на спектр возможного выбора целей и моделей поведения по их достижению в следующий момент времени.

Какие же изменения *действительно* произошли в институциональном пространстве в ходе современных общественно-политических преобразований? Как они воздействуют на решения по адаптации к новым условиям, которые принимают массовые общественные группы? И как *массовые* адаптационные стратегии, в свою очередь, сказываются (и сказываются ли?) на особенностях и перспективах институционализации новых правовых норм и неформальных практик?

Характеризуя изменения в институциональном пространстве, с которыми столкнулись субъекты микро- и мезоуровня (индивиды и их общности) в ходе перманентно длящихся различных реформ, представляется необходимым выделение следующих моментов:

**1) Произошли кардинальные изменения в системе социально-экономических прав.** Появилась возможность создать собственное дело и вести его на свой страх и риск, право самому решать, работать или не работать, право работать в нескольких местах без разрешения с места основной работы, право частной собственности на средства производства, право производителей самим определять объемы производства, цены на продукцию, размеры заработной платы. Стало возможным приватизировать квартиру, приобретать и иметь в личной собственности жилье, хранить сбережения в иностранной валюте и негосударственных банках. Облегчился выезд за рубеж, в том числе и на работу. Провозглашено право на забастовки, митинги, акции протеста. Легитимизированы в своих правах платная медицина и платное образование, и многое другое.

Вместе с тем, эти права не просто добавились к прежним, они вытеснили ряд дореформенных социально-экономических прав. В самом деле, государство больше не гарантирует ни доход в размере прожиточного минимума, ни тем более доход, обеспечивающий достойный уровень жизни. Исчезла гарантированная государством занятость, которую раньше имели жители хотя и не всех, но все же большинства регионов страны. Утеряно право на стабильные цены, устанавливаемые государством, существенно сузилась сфера действия права на бесплатную медицинскую помощь и бесплатное образование и др.

Этими изменениями в институционально-правовом пространстве *макроакторы*, во-первых, очертили новое поле своей текущей политико-управленческой деятельности, связанной с разработкой правовых механизмов и контролем за реализацией провозглашенных прав, а также изменением пространства и способов управленческих воздействий. Во-вторых, они официально задали *новые правила игры* для *микро-* и *мезоакторов*: закрепленные в системе правовых норм формальные возможности выбора и достижения жизненных целей, интересов, осуществления экономической и гражданско-политической активности.

**2) Преобразования экономических институтов подкрепляются демократизацией институтов политических и сами постепенно становятся важным, хотя и не необходимым, фактором дальнейшей политической демократизации.** В самом деле, такие институциональные изменения в политической сфере, как возможность выборов на альтернативной основе, территориальная децентрализация управления, некоторые шаги в сторону плюрализации СМИ и создания свободных ассоциаций граждан и др., в определенных условиях в принципе способны внести существенный вклад в продвижение экономических реформ в либеральном направлении, в изменения макро- и микроуровней общественной системы на иных правилах игры. Однако этот конструктивный политический вклад в трансформацию экономических институтов может и не быть внесен, ибо, как свидетельствует исторический опыт, между преобразованиями институтов экономических и политических нет однозначной прямолинейной взаимосвязи.

В современном российском обществе положительная взаимосвязь между трансформацией политических и экономических институтов представляется особо проблематичной еще и в связи с тем, что за демократичными по форме политическими институтами скрываются далеко не демократичные социальные реалии. Выборы на альтернативной основе сочетаются с манипулированием поведением избирателей, давлением на кандидатов и неверием больших групп избирателей в честность подсчета голосов. Территориальная децентрализация

управления нередко граничит с феодализацией страны из-за слабого развития структур гражданского общества, местного самоуправления и др. «Свободные» СМИ активно отстаивают интересы своих владельцев, а добровольные ассоциации граждан, отстаивающие универсальные цели, малочисленны и слабы.

**3) Неактуальность и нелегитимность для большей части граждан провозглашенных институционально-правовых изменений.** Если «административно-командные» правила игры большинством советских граждан воспринимались как легитимные (которые, как только возникнут «узкие места», при желании можно усовершенствовать) и отторгались очень немногими, то к провозглашенным в ходе реформ социально-экономическим и политическим правам большая часть граждан оказалась в лучшем случае индифферентной.

Так, в частности, большинство населения не считает легитимными основания для формирования частной собственности в постсоветской России. Ускоренная приватизация «по Чубайсу» объективно способствовала широкомасштабному перераспределению собственности и доходов. В стране быстро создавались крупные состояния. По числу долларовых миллиардеров и миллионеров мы превосходим самый богатый город США Нью-Йорк. По данным подсчета журнала «Форбс», на сегодняшний день в России проживает 101 миллиардер. За прошедший 2010 год их стало на 39 человек больше. Столько богачей в России не было никогда, даже в докризисные времена. По количеству миллиардеров Россия занимает третье место в мире, уступая только США и Китаю<sup>27</sup>. Итогом такой приватизации стало возникновение особой формы собственности — приватизированной, занимающей промежуточное положение между государственной и частной и не обладающей в должной степени свойствами легитимности. Приватизация стала причиной колоссального социального расслоения в России и привела объективно к появлению суррогата подлинного предпринимательства<sup>28</sup>. Но самое главное, по мнению населения, — она утратила социальные функции. На вопрос «*что дала собственность населению?*» — снизились позитивные оценки: «дала чувство хозяина» — с 52% до 30%, до 54% указали на то, что «выросло расслоение»; и только 13% подтвердили, что собственность дала выход из экономического тупика. Таким образом, исследование показало, что у населения нарастают негативные ожидания от использования частной собственности. В этом же ряду находится тенденция «задвигания» на периферию значимого общественного поля политических прав и свобод граждан, а выдвижение на первый план удовлетворения и значимости социально-экономических — права на труд, жилье, достойный заработок и пр.

Таким образом, в настоящее время большая часть субъектов микроуровня находит значимыми те или иные новые права, в то время как другая (также весьма многочисленная) находит их неважными и ненужными. Первых больше в городе, вторых — в селе. В крупном городе отчужденность от новых экономических прав менее заметна за счет «делающих погоду» двух прав: возможности приватизировать жилье и права работать в нескольких местах без разрешения с основной работы. *Неактуальность провозглашенных в ходе реформ прав — серьезный барьер для их институционализации и важный фактор формирования неправовых норм социальных взаимодействий.*

<sup>27</sup> В России проживает 1/10 часть миллиардеров мира // Комсомольская правда. 10.03.2011.

<sup>28</sup> Аналитический доклад «Собственность в России: домьслы и реальность». М.: ИС РАН, 2006. С. 16.



**4) Ослабился контроль со стороны государства за соблюдением правовых норм; власти разных уровней сами активно нарушают законные права рядовых граждан.** Провозглашение новых прав, которые должны были бы охраняться государством, по времени, напротив, совпало с ослаблением его роли в защите как новых, так и унаследованных от прежней общественно-политической системы прав. В результате новые права сегодня реализуются в условиях отсутствия надежных институциональных механизмов защиты интересов не только слабых, но и сильных социальных групп, роста произвола, вседозволенности, безнаказанности.

Более того, в современных условиях власти разных уровней сами нарушают законные права граждан и даже солидаризируются друг с другом в разного рода неправовых взаимодействиях: незаконном расходовании бюджетных средств, заключении заведомо убыточных для России договоров, продаже на невыгодных условиях объектов госсобственности, принятии «неправовых законов» и пр. Так, по результатам проверки Рострудинспекции предприятий, где задерживалась зарплата (2006 г.), уголовные дела за незаконные задержки возбуждены лишь в 1% случаев. В результате в настоящее время *неправовые социальные взаимодействия — устойчивая, постоянно воспроизводящаяся часть системы социальных взаимодействий. Они достаточно прочно интегрированы в современный трансформационный процесс, в формирующуюся систему общественно-политических отношений и стали важным элементом нового институционального пространства.*

**5) Ослабился не только вертикальный, но и горизонтальный контроль за правильностью исполнения ролевых ожиданий.** В периоды кардинальных общественных преобразований межгрупповые различия в нормативных системах особенно возрастают: разные социальные группы имеют весьма различные представления о том, за какие правовые и моральные рамки не должны выходить взгляды и модели поведения других групп, равно как и их собственные, какие способы социальных действий заслуживают наказания (порицания), а какие — нет. Новые ролевые рамки и «правила игры» еще не окрепли, что делает ролевую систему *меняющегося, нестабильного общества* слабым гарантом соблюдения провозглашенных прав и правил игры. Типичное для многих ролей поведение еще окончательно не оформилось, а если и оформилось, то нередко не совпадает с формально ожидаемым. Во всяком случае, в нем велика доля «личностного» и «временного» элементов. Большая вариантность, которая допускается сегодня в выполнении определенных социальных и политических ролей, отчасти связана с особенностями реформационного периода. Процесс институционализации новых ролей (и старых ролей в новых условиях) еще не закончен, так что «потенциальные игроки», намеревающиеся вступить в игру, действуют в условиях большой неопределенности: они либо не знают всех правил, либо, зная, не всегда могут рассчитывать на них.

*Увеличиваются и несоответствия между ценностными ориентациями индивидов и теми социальными нормами, которым они вынуждены следовать.* Поскольку новые ролевые ожидания не соответствуют правовым и моральным нормам, которые разделяют многие индивиды, ролевые отклонения не сказываются отрицательным образом ни на оценке индивидами самих себя, ни на оценке их «значимыми другими». Иными словами, отклонение от правовых норм постепенно становится «неписаной нормой» новой системы для представителей самых разных социальных групп, проникает в институты социализации молодого поколения.



**б) Воспроизводство «административно-командных» правил игры в новых условиях.** Даже если бы провозглашенные реформаторами цели совпадали с реализуемыми ими на практике, элементы инерционности, которые сопутствуют трансформациям любых общественных систем, неизбежно внесли бы определенные коррективы. В самом деле, в современных условиях в «новых» правилах игры нередко обнаруживают себя старые — унаследованные от административно-командной системы — модели отношений в проблемных ситуациях. Взаимоотношения равноправных субъектов подменяются личными договоренностями (улаживаниями), когда одна сторона «просит», «умоляет», «подносит», а другая — «соизволяет», «делает милость», «повелевает», «постановляет». Воспроизводству прежних моделей социально-экономических взаимодействий содействует, в частности, то, что властные элиты в ходе реформ в значительной степени сохранили свой состав. Кроме того, состояние производственной, инфраструктурной, финансовой и расселенческой подсистем таково, что они сами являются благоприятствующими факторами для воспроизводства в новых условиях старых (административно-командных) отношений — как на низших, так и на верхних уровнях властной иерархии.

**7) Слабость протестного потенциала рядовых социально-экономических субъектов, столкнувшихся с нарушением формальных «правил игры».**

Одна из причин пассивности одних и безуспешности правозащитных действий других состоит в том, что субъектами правонарушений в большом числе случаев, как уже говорилось, являются *власти* разных уровней, а противостояние им (даже законное), как не без оснований считают респонденты, либо бесполезно, либо/и небезопасно и может быть сопряжено со многими значимыми потерями, незащищенностью, ростом жизненных препятствий и трудностей.

Другая причина состоит в том, что в современных условиях очень часто индивиды вынуждены отстаивать свои права самостоятельно, не рассчитывая на помощь тех, в чьей компетенции защищать эти права. Именно поэтому проявивший себя в России глубже, чем во многих других странах, системный кризис, наиболее остро выразившийся в социальной сфере (в стране закрывались предприятия, росла безработица, сокращались заработные платы и реальные доходы большинства граждан) все больше начал возвращать к жизни большую политику, задевающую интересы больших социальных групп и публично предъявляющую вопросы к представителям правящего класса: кто сумеет эффективно защитить интересы «простых людей», их социально-экономические права? В развитых демократических странах, по определению, это делают, прежде всего, профсоюзы. А в России являются ли сегодня профсоюзы самостоятельной силой, способной отстаивать и выражать интересы наемных работников? К сожалению, самостоятельность профсоюзов в целом в общественном сознании россиян ставится под большое сомнение. Результаты многих исследований показывают, что большинство россиян воспринимают профсоюзные организации как *зависимую* структуру. Они воспринимаются либо как слишком слабые для того, чтобы добиться от правительства и работодателей необходимого решения, либо как имитирующие оппозиционность. Даже когда профсоюзы громко заявляют о своем несогласии с правительством, они все равно выглядят в глазах населения «приводными ремнями», которые начинают действовать, только если это нужно правящим группам. Следовательно, слабость (отсутствие) организованных общественно-политических движений за права человека и работника вынуждает значительное большинство населения доступными им способами *приспосабли-*

*ваться* к новой ситуации. Опросы общественного мнения постоянно фиксируют тенденцию к адаптации как *наиболее массовую и наиболее привычную*: «средний», «массовый» человек другого ориентира не имеет даже в условиях самых острых кризисов и катастроф.

**8) Нестабильность, изменчивость «правил игры», их непрозрачность, доминирование неформальных «правил игры» над формальными.** Эта важная черта современного институционального пространства в действительности аккумулирует ряд частных его особенностей. Первая связана с внутренней несогласованностью и нестабильностью *официальных* «правил игры», обусловленными как незавершенностью перехода к институционально-правовому пространству западного образца, так и с отступлениями от первоначально заявленных «правил игры» и просчетами реформаторов.

Вторая особенность сводится к большой роли личной компоненты, что вносит элемент неопределенности и неформальности в официальные «правила игры» и, устойчиво воспроизводясь, становится важным атрибутом современного институционального пространства. Большая роль неформальной компоненты отчасти объясняется тем, что институциональные реформы осуществлялись вершущей старой номенклатурой, «партийная закалка» которой обнаруживала себя в решении многих вопросов не по закону, а по прихоти. Власти разных уровней и в новых условиях демонстрировали свою волю, «царственным жестом» идя на неоправданные уступки одним и воздвигая неоправданные запреты (препятствия) другим. Эта практика сохранялась не только на местах, но и *культивировалась сверху*. Так, средства массовой информации активно транслировали всеисильность Президента, который во время поездок по стране, «мог на капоте какого-нибудь трактора подписать указ о финансировании неизвестного никому заказа, неизвестно из каких ресурсов и неизвестно с какими последствиями»<sup>29</sup>.

Важным источником деформализации институционального пространства стало расширение неформальных норм социальных взаимодействий не только в теневой, но и в *официальной экономике*. Неформальные «правила игры» не только расширились, но стали доминирующими. «Наблюдения показывают, что попадая в российскую среду, любые формальные институты сразу же прорастают неформальными отношениями и личными связями. Дело обстоит так, как если бы они подверглись мутации и в результате становились неспособными выполнять свое предназначение — служить общезначимыми “правилами игры”». «...Многие соглашения в российском бизнесе и политике скрепляются всего лишь рукопожатием. Они находят отражение на бумаге достаточно редко. Но эти устные контракты часто надежнее письменных, и летописца современной России не должен смущать тот факт, что документация — в западном понимании — отсутствует»<sup>30</sup>. Если в странах Центральной и Восточной Европы обратное пришествие формальных регуляторов привело к сужению зоны неформальных отношений, то в России базовые формальные институты продолжают, как и прежде, функционировать по образу и подобию неформальных.

Доминирование неформальных «правил игры» — одна из сущностных особенностей современного институционального пространства, важный фактор

<sup>29</sup> Полторанин М.Н. Власть в тротиловом эквиваленте. Наследие царя Бориса. М.: Алгоритм, 2010. С. 75.

<sup>30</sup> Пути модернизации: траектории, развилки, тупики. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. С. 65.

и ограничитель модернизации российского общества не только в ближайшей, но и в долгосрочной перспективе.

Подытожим главные особенности макроизменений в институциональном пространстве, с которыми столкнулись социально-политические субъекты микроуровня.

Совершенно очевидно, что, несмотря на *незавершенность* институциональных преобразований, *нестабильность* и *непрозрачность* официальных «правил игры», их *нелегитимность* для большей части индивидов, современное институциональное пространство существенно отличается от дореформенного благодаря тем шагам, которые были сделаны по формированию новых экономических и политических институтов. Вместе с тем, степень продвижения к институциональному пространству западного образца отнюдь не такова, как могло бы показаться, если судить по формальным признакам тех или иных институтов, которые уже сегодня можно обнаружить в российской действительности. В современном институциональном пространстве многое из того, что официально провозглашалось, отсутствует, в то время как имеется многое из того, что не провозглашалось и с точки зрения долгосрочных целей общественных преобразований является нежелательным.

Наряду (и в тесной связи) с гипертрофированным развитием *неформальных правил игры*, «узкое место» состоит в том, что современное институциональное пространство российского общества пронизывает *право сильного*, которое чаще, чем в дореформенный период, (и более открыто!) проявляется в *неправовых* социальных взаимодействиях. В ходе современных реформ три основных системообразующих института общества — экономика, политика и право — подверглись преобразованиям в неодинаковой степени и неодновременно, и сегодня в самом удручающем положении находится именно право. Его отставание от других институтов не только сказывается на пределах и направлениях трансформации последних, но и снижает возможности массовых общественно-политических групп конструктивно адаптироваться к новым условиям. Таким образом, мы видим несформированность или достаточно неблагоприятную сложившуюся институциональную систему, в рамках которой предстоит развиваться гражданскому обществу. Но сам процесс развития гражданского общества имплицитно предполагает изменение сложившихся институциональных образований в направлении более современных, отвечающих цивилизованным основаниям функционирования демократических институтов.

Непосредственным фактором институциональных изменений в рамках современного российского общества служит не столько целенаправленная деятельность элит — ведь, как показывает опыт, деятельность даже опытных реформаторов почти никогда не ведет к намечаемым целям, — и не обусловленное ею поведение массовых групп населения, а сложные *массовые трансформационные процессы*, концентрирующие итоги *разнонаправленной*, но и *взаимосвязанной* деятельности множества социальных субъектов. Примерами таких многосубъектных процессов могут служить ход приватизации, развитие предпринимательства, распространение безработицы, поляризация доходов, рост трудовых затрат, натурализация семейного потребления, развитие забастовочного движения и др.<sup>31</sup> *Массовое поведение оказывает решающее воздействие на трансформацию социальных и по-*

<sup>31</sup> Заславская Т.И. Социальный механизм трансформации российского общества // Заславская Т.И. Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри / ВЦИОМ, МВШСЭН. М., 1997. С. 288–289.

*литических институтов.* Фактически трансформацию любого института можно представить как результат устойчивой взаимосвязанной деятельности множества социальных субъектов в соответствующей сфере общественной жизни.

В этом смысле успех политической модернизации, как и в целом системной модернизации, зависит от адекватного понимания реформаторами закономерностей протекающих в обществе спонтанных процессов, связанных с базовыми слоями общества<sup>32</sup>. А для этого необходимо понять, какие субъекты вносят свою лепту в их протекание, каковы интересы и потребности этих субъектов, в каких условиях они действуют, с какими субъектами и по каким правилам чаще всего взаимодействуют при достижении значимых жизненных целей. В зависимости от характера влияния на трансформационный процесс *субъекты делятся на три группы*: правящую элиту; социально зрелых и активных представителей массовых общественно-политических групп, в первую очередь средних слоев; и остальную часть общества. Каждая группа по-разному участвует в трансформационном процессе. Правящая элита занята *целевой, стратегической реформаторской деятельностью* (изменением правовых и административных норм, определяющих «правила игры»). Активные представители массовых общественных групп — *массовой инновационно-предпринимательской деятельностью* (т.е. использованием, развитием, закреплением новых норм и правил). Остальная часть общества оказывает влияние на общественные преобразования через *реактивно-адаптационное поведение*, т.е. выбор и реализацию доступных этим субъектам способов адаптации к изменившимся условиям<sup>33</sup>.

В результате, в соответствии с концепцией «трансформационной структуры» российского общества Т.И. Заславской, институциональные перемены реализуются примерно по следующей схеме. В ходе целевой реформаторской деятельности правящей элиты и верхнего слоя бюрократии разрабатываются новые правила игры, эти же группы облачают их в правовую форму и контролируют выполнение формальных правовых норм. Группы, включающиеся в массовую инновационно-предпринимательскую деятельность (предприниматели, менеджеры, чиновники, профессионалы экономической и юридической, производственной сфер и др.), реализуют открываемые новыми правилами игры возможности, частично закрепляют, а частично и корректируют проектируемые «верхами» правила игры в направлении собственных интересов. Тем самым они оказывают воздействие не только на реализацию установленных сверху правовых норм, но и на сам процесс формирования новых правил игры<sup>34</sup>. Своей инновационной деятельностью эти группы изменяют условия жизнедеятельности и *возможности выбора способов адаптации* к новым условиям *массовых* общественных групп, которые непосредственно не причастны к инновационно-предпринимательской деятельности. Пытаясь приспособиться к новым условиям, эти группы с разным успехом апробируют различные способы поведения. Наименее эффективные из

<sup>32</sup> Базовый слой российского общества, по определению Т.И. Заславской, является «наиболее массовым элементом социальной структуры» и «представлен средними рядовыми россиянами» // Там же. С. 463.

<sup>33</sup> Заславская Т.И. Трансформационный процесс в России: социоструктурный аспект // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. Новосибирск, 1999. С. 149, 153–154.

<sup>34</sup> Заславская Т.И. О роли социальной структуры в трансформации российского общества // Куда идет Россия?... Власть, общество, личность / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: МВШСЭН, 2001. С. 223.

них отменяются, а наиболее эффективные — со временем обретают все большее число сторонников, постепенно становятся устойчивым и массовым элементом новой социальной реальности, указывая на трансформацию прежнего институционального пространства.

Таким образом, многочисленные субъекты микроуровня, включенные в адаптационное и реактивно-протестное поведение, также играют важную роль в институциональных общественно-политических изменениях. Однако впечатление о малой роли этих групп в модернизационных процессах в известном смысле обманчиво, так как в действительности они формируют отнюдь не нейтральную по отношению к направленности модернизации социальную среду. В зависимости от ситуации, эта среда способна либо ускорять и поддерживать институциональные перемены, проектируемые и реализуемые более активными группами общества, либо отчуждаться от них и не принимать в них участия, либо сознательно саботировать выполнение не отвечающих ее интересам правил, активно противодействовать их внедрению, де-факто сохраняя прежние или формировать новые нелегитимные правила поведения. Поэтому восприятие проводимых реформ массовыми группами населения, их социальное настроение и поведение служат важнейшими характеристиками трансформационного процесса, во многом определяющими ход и результаты реформ<sup>35</sup>.

То место, которое занимают субъекты микроуровня в институциональных изменениях, порождает множество вопросов, на которые нам предстоит ответить, если ставится задача определить закономерности и возможные перспективы институциональных трансформаций. Какие способы адаптации к новым условиям массовые субъекты сегодня находят наиболее эффективными? Какие из этих способов в настоящее время получили наибольшее распространение и устойчиво воспроизводятся? Насколько востребованными в этих способах поведения оказываются новые права и правила игры? Какие правила игры, в принципе, сегодня наиболее распространены при реализации как инновационных, так и традиционных адаптационных стратегий? Каким правилам-нормам массовые микросубъекты следуют добровольно, а каким — вынужденно, и будь у них выбор (например, правовая защита со стороны государства, сбережения, выбор места работы в монофункциональных поселениях и др.), не стали бы этого делать? Иными словами, какие «правила игры» массовые субъекты уже освоили, а какие — нет (а без этого невозможна полная институционализация новых правил)? И каково обратное воздействие реализуемых адаптационных моделей на характер и перспективы институционализации новых прав и неправовых норм?

Систему взаимосвязанных социальных субъектов, деятельность и поведение которых служат движущими силами трансформационного процесса, можно назвать *социально-трансформационной структурой* общества. Ее изучение позволяет понять, какие социальные макро-силы — сознательно или неосознанно — действуют либо обновлению, либо консервации и деградации общественного устройства.

Трансформационная структура отражает качество общества, особо значимое в период крутых перемен, а именно, его способность и готовность к саморазвитию, в том числе путем радикального преобразования или обновления своих базовых

<sup>35</sup> Заславская Т.И. Указ. соч. С. 223–224.



институтов и социальной структуры. Это качество определяется соотношением, активностью и влиятельностью социальных сил, заинтересованных в разных сценариях общественного развития.

Обобщающим индикатором качества трансформационной структуры является *инновационно-реформаторский потенциал* общества, в котором, как в молекуле ДНК, заложено его ближайшее будущее. Этот потенциал зависит как от качества общественного устройства (институциональной и социальной структур), так и от культурно-политических особенностей данного общества. В нем можно выделить три компонента: *реформаторский*, *социально-инновационный* и *адаптационный*.

Реформаторский потенциал общества определяется, в первую очередь, качеством и деятельностью правящих элит и верхнего слоя бюрократии, т.е. групп, оказывающих на ход трансформационного процесса целенаправленное институционализированное воздействие. Эти группы разрабатывают новые правила игры, облачают их в правовую форму, организуют и контролируют их выполнение, отнюдь не забывая при этом о своих личных интересах.

Социально-инновационный потенциал общества зависит от мощности, качества и характера деятельности средних слоев, располагающих хотя и меньшими, чем элита, но достаточно ощутимыми экономическими, политическими и культурными ресурсами. Представители этих слоев — предприниматели, менеджеры, профессионалы различного уровня, чиновники, военные — практически реализуют открываемые реформами возможности, содействуя закреплению правил игры, устанавливаемых правящим слоем, и, по мере сил, корректируя их в своих интересах. Представители средних слоев преобразуют то, что принято называть «социальной тканью» общества, тем самым оказывая существенное влияние на выработку и институционализацию новых правил.

Наконец, адаптационный потенциал общества зависит преимущественно от установок, деятельности и поведения рядовых граждан. Располагая минимальными ресурсами, они, на первый взгляд, не оказывают самостоятельного влияния на ход институциональных реформ, являясь, скорее, их «заложниками». Однако мнение о незначительной роли этих групп в трансформационном процессе обманчиво. Дело в том, что конечной целью и конечным результатом реформ являются не установление новых правил игры и даже не освоение новых способов организации общественной жизни, а преобразование повседневных социальных практик, в которых участвуют не только и не столько верхние и средние слои общества, сколько самые массовые социальные группы. Действительное изменение этих практик есть совместный результат социально-инновационной деятельности и адаптационного поведения массовых групп. Неполнота, переходный характер и противоречивость вновь создаваемых институтов создают обстановку, в которой рядовые акторы могут почти безнаказанно нарушать неустоявшиеся, слабо контролируемые нормы, что существенно расширяет спектр их индивидуальных и коллективных поведенческих стратегий. В зависимости от ситуации и собственных установок, «простые россияне» могут либо поддерживать и ускорять своей деятельностью осуществление реформ, либо саботировать новые правила, не отвечающие их интересам, либо активно формировать новые, чаще всего нелегитимные, правила поведения. В условиях прекращения реформ именно эта, на первый взгляд, скромная и незаметная деятельность становится главной движущей силой как прогрессивных социальных преобразований, так и стихийного разрывания общества в обратную сторону. Мощность и кон-



структурность деятельностного отклика общества на реформы — важнейший индикатор их успеха или провала.

Что же представляет собой массовая социально-инновационная активность среднего и базового слоев общества, в каких формах она выражается, каковы ее механизмы? Одним из главных механизмов социально-инновационной активности, по мнению Т.И. Заславской, служит создание и налаживание работы, с одной стороны, новых типов организаций — банков, бирж, консорциумов, фирм, политических партий, движений и клубов, органов самоуправления, учебных заведений, а с другой, неформальных социальных сетей. Можно назвать четыре сферы преимущественной реализации такой активности. *Первой* служит хозяйственное предпринимательство — от индивидуального бизнеса до деятельности гигантских корпораций, *второй* — преобразование институтов социальной сферы: здравоохранения, образования, науки, культуры, социальной защиты населения. *Третья* сфера — обновление идеологии и культуры, т.е. деятельность ученых, журналистов, деятелей культуры и искусства, поддерживающая и пропагандирующая новые социальные ценности; содействующая социально-политическому просвещению, формированию компетентного общественного мнения по важнейшим проблемам развития общества. *Четвертой* сферой является апробация новых форм самоорганизации или формирование собственно структур гражданского общества. Речь идет, прежде всего, о создании и налаживании работы некоммерческих негосударственных организаций (НКО), выражающих и реализующих интересы локальных, профессиональных, этнических, гендерных, поколенческих и других общностей. Таковы также и профессиональные ассоциации и союзы, политические партии, общественные движения, церковные общины, органы местного самоуправления, землячества. Важным направлением развития гражданского общества является создание независимых информационных центров, различных клубов по интересам, в том числе компьютерных и связанных с Интернетом. На более высоком этапе развития формируются сетевые структуры, объединяющие и координирующие деятельность первичных организаций.

В результате первоначально рыхлая и инертная ткань общества как бы прошивается во многих направлениях независимыми от государства горизонтальными связями, становясь более «упругой» и способной к действенному отклику на воздействия извне. Таким образом, идея гражданского общества перестает быть лишь теоретической конструкцией, она становится достоянием обыденного сознания. И возникают различные формы реального гражданского общества. Гражданское общество теперь выполняет функцию связующего звена между личностью и государством, «частной» и «публичной» сферами, частным и общими интересами. В трудах современных западных и отечественных ученых прослеживается стремление раскрыть центральную проблему современного общества: как найти «третий путь» между «атомизированностью конкурентного рыночного общества» и «бытием, где господствует государство»<sup>36</sup>.

В современной России разные направления социально-инновационной активности развиты очень неравномерно. Дальше всего продвинулось хозяйственное предпринимательство, так называемая деловая инициатива, меньше инноваций в социальной сфере, реализуемые группами гражданских социальных инициатив,

<sup>36</sup> См.: Гражданское общество: реферативный сборник / Отв. ред. Г. Иванов. М.: РАУ, 1994; Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры. М.: Институт фонда «Общественное мнение», 2008.

очень дискретно развиваются структуры гражданского общества, и уж совсем не видно серьезных идеологических новаций. Крупные диспропорции имеют место и внутри каждой из названных сфер.

Так, в экономике большинство новаций приходится на финансово-коммерческую сферу, в то время как реальное производство лишь начинает выходить из стагнации. Развитие же структур гражданского общества резко дифференцировано в региональном и поселенческом планах — для разных территорий, типов городов и сельских районов. В целом уровень социально-инновационной активности россиян значительно отстает от стран Восточной и Центральной Европы (особенно Венгрии, Чехии и Польши) и явно недостаточен для решения задач, стоящих перед российским обществом. Но главная беда связана, на взгляд исследователей, не с масштабом, а с *качеством* социально-политических новаций. Ведь сами по себе они не имеют имманентно присущего позитивного знака. Не только инновационная активность, но и сами горизонтальные связи могут носить как конструктивный, так и деструктивный характер, ориентироваться как на повышение эффективности, так и на архаизацию или криминальное извращение институтов и социальных практик, примеров чего в нашей действительности немало. Политики, взявшиеся за проведение реформ в начале 1990-х гг., недооценили огромный потенциал негативной энергии, накопленный советским обществом.

Результатом высвобождения этой энергии стал невиданной силы выброс нелегитимных и криминальных новаций. Основная предпринимательская активность оказалась направленной не на рост производства, а на хищническое обогащение не обремененных моральными и правовыми нормами «новаторов». Распространенным видом «новаций» стала теневая торговля невозполнимыми ресурсами, уникальными технологиями, секретной информацией, компроматом, оружием, наркотиками и проч. Сформировались и окрепли «новые» институты бартера, коррупции, сращивания «легального» бизнеса с криминальными структурами, вооруженного бандитизма и терроризма.

За последние годы в стране создано множество негосударственных некоммерческих организаций (НКО), призванных содействовать становлению гражданского общества. Но результаты их деятельности в масштабах общества пока только начинают ощущаться. В этом отношении обнадеживает развитие нормативно-правовой базы, связанной с укреплением социально ориентированных некоммерческих организаций.

Важно помнить, что *связь между инновационным потенциалом общества и развитием гражданского общества носит обоюдный, двусторонний характер*. Чем выше инновационный потенциал общества, чем шире, свободнее, благополучнее и, следовательно, активнее средние и базовые слои, тем успешнее развиваются структуры гражданского общества. Развитие же этих структур, в свою очередь, позволяет индивидуальным силам новаторов сливаться в коллективную силу и волю, что делает их активность более эффективной. В конечном счете, продвижение России к гражданскому обществу зависит от того, какая доля социально активных людей будет затрачивать свои усилия не только и не столько на повышение личного благосостояния, сколько на деятельность, связанную с общественным благом и, в частности, с развитием гражданских структур. И, соответственно, наоборот, чем более развиты будут структуры и субъекты гражданского общества, тем более активно общество будет осваивать инновационный тип развития. В этом контексте особенно важно становление новых средних слоев как наиболее перспективного в данном

плане элемента трансформационной структуры. Дело в том, что элита и верхний слой вряд ли могут активно участвовать в развитии гражданских структур и переходить к инновационному типу развития, поскольку в дихотомии «Государство — Общество» они выражают скорее интересы фактически приватизированного ими государства. Не являются перспективными субъектами развития гражданского общества и наиболее массовые базовый и нижний слои, энергию которых целиком поглощают проблемы личного выживания. Их влияние на трансформационный процесс осуществляется не столько через социально-инновационную деятельность, сколько через реактивно-адаптационное поведение.

Таким образом, открываемые реформами новые права, свободы и стимулы адресуются, в первую очередь, *средним слоям*. Именно они, в силу своей социальной продвинутости и активности, первыми откликаются на обновление правил игры. Их представители охотнее других берутся за новые виды предпринимательской и социально-инновационной деятельности и наиболее заинтересованы в горизонтальных связях друг с другом.

Общий вывод из сказанного заключается в том, что проблема развития гражданского общества не может решаться изолированно от других социальных и политических проблем. Она уходит своими корнями в *качество всего общественного устройства, прежде всего — социальной структуры*. Между тем, социальная структура не может служить объектом прямого управления. Регулировать и направлять в определенную сторону ее развитие можно лишь косвенными методами, через соответствующие институциональные реформы. *Сегодня развитие гражданского общества тормозится низким качеством институциональной среды и социальной структуры, а также социокультурных характеристик общества, в том числе низким уровнем его инновационного потенциала*.

Выход из этой ситуации возможен лишь на основе нового цикла демократических реформ. Однако общество к ним пока слабо готово. Правящую элиту в целом устраивает то, что она уже получила и продолжает получать. Основная же часть общества слишком утомлена и разочарована результатами либеральных реформ, чтобы поддерживать новые перемены. Очевидно, понадобится определенное время для того, чтобы россияне осознали императивный характер новых преобразований. Помочь им в этом могут процессы более активного формирования структур гражданского общества, гражданских и деловых инициатив. Во-первых, именно они способны структурировать растущую активность общества, артикулировать его запросы и формировать готовность общества выдвигать свои требования власти; во-вторых, гражданское общество, генерируя потенциальный конфликт между монолитностью и суверенностью политической власти и плюрализмом гражданских интересов, соответственно, стремится к институционализации каналов перманентного диалога между структурами власти и гражданского общества. В-третьих, подобная институционализация не только задает «правила игры», но и формирует элементы общественной системы, воздействующие на бытующие в социуме ценности, коллективную идентичность, доверие, солидарность, то есть, иными словами, формирует, транслирует и хранит потенциал социального капитала, без которого невозможна ни одна модернизация.

Для власти же внимание к общественной самоорганизации в лице гражданского общества имеет очень важное значение: как известно, в модернизационные периоды целенаправленное иерархическое управление «сверху» объективно ограничивается. Возрастает роль самоуправления и самоорганизации, идущих от

низовых социальных структур. Активность нижних звеньев социальных структур возрастает, но при этом исчезает единообразие социального действия, усиливается активность не только позитивная, но и негативная. Для официальных структур чрезвычайно важно для сохранения жизнедеятельности и функционирования общества, а также формирования мотивации к созидательной активности в рамках модернизационных проектов анализировать как позитивные, так и особенно негативные процессы самоорганизации узкоэгоистической, хищнической, деструктивной для общества энергии (наркомания, организованная преступность, алкоголизация, проституция и пр.). Это необходимо, чтобы, по возможности, способствовать позитивной самоорганизации и подавлять негативную. Лучшего варианта для элиты, чем опереться на гражданскую инициативу, заинтересованную в социально значимых проектах и решении наболевших проблем любого уровня сообщества своими руками, но при поддержке власти, не найти. Здесь будет задействован гражданский и инновационный потенциал здоровых слоев общества и отобилизован его ресурс в стратегически важном направлении.

### **3.4. Организации «третьего сектора» как «точки роста» потенциала гражданского общества в современной России**

Российское общество подошло к реализации выдвинутого мегапроекта системной модернизации со значительным грузом социальных проблем, которые могут существенно затормозить его воплощение в жизнь. В наследство от непродуманных младолиберальных реформ 90-х гг. и последствий финансово-экономического кризиса конца «нулевых» нам достались ощутимые социальные проблемы, существенным образом снижающие качество состояния человеческого капитала. За чертой прожиточного минимума в 5 тысяч рублей находится 17% населения страны. Рост средних доходов происходит на фоне увеличивающегося и весьма значительного по мировым стандартам материального расслоения общества. Высок уровень безработицы. В стране более 2 миллионов алкоголиков, со всеми вытекающими из этого факта социальными следствиями. Не снижается или медленно снижается сверхсмертность населения в трудоспособном возрасте от предотвратимых причин. Среди них — 80% мужчины. Отмечается неблагоприятная структура смертности, в которой высока доля внешних факторов: наркотиков, алкоголя, дорожно-транспортных происшествий, хулиганства. Россия занимает первое место в Европе по количеству суицидов. Большое беспокойство вызывает состояние детской патологии. По данным Института мозга РАН, проблемы с психическим здоровьем имеют 15% детей раннего возраста, 25% подростков, 40% призывников<sup>37</sup>. Все это обуславливает высокую латентную социально-политическую напряженность в стране, крайне неблагоприятную для модернизационного процесса. Государству в одиночку не справиться с грузом накопившихся социальных проблем. В условиях явных провалов рынка и государства более жизнеспособным

<sup>37</sup> *Рогачев С.В.* Российская модернизация в контексте теории социальных альтернатив // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе: материалы международной научной конференции. (VII политологические чтения кафедры политологии и политического управления.) М.: РАГС, 2010. С. 66.

и тонким элементом «сшивания» социальной ткани выступили те организации<sup>38</sup> гражданского общества, которые получили во всем мире название некоммерческих (далее — НКО). Таким образом, понятие гражданского общества приобрело новое измерение в связи с развитием сектора некоммерческих организаций, или «третьего сектора». Под неприбыльным («третьим») сектором понимается совокупность (система) групп населения и организаций, не ставящих перед собой целей увеличения личного дохода непосредственно через участие в работе таких групп и организаций или через владение ими. Термин «неприбыльные» означает, что получаемая в результате деятельности таких групп и организаций прибыль не распределяется между их участниками, а идет на реализацию целей группы или организации. Первые два сектора — это совокупность государственных институтов и деловых частных организаций и предприятий. К. Маккарти с коллегами<sup>39</sup> рассматривают «третий сектор» как сферу активности, развиваемую между семьей и более широкими бюрократическими секторами прибыльного бизнеса и правительства. В рамках этой концепции говорят о неприбыльном секторе, секторе добровольной активности, «третьем секторе», неправительственном секторе. Для всех подобных организаций характерна деятельность ради общественного благополучия. Главной функцией таких организаций является, в той или иной степени, расширение пределов свободы и наделение населения властью, вовлечение населения в процесс социальных изменений и активности, в развитие социальной защиты. Организации «третьего сектора» ближе всего расположены к массовым слоям общества, более активно взаимодействуют с ним, выражают его ожидания и формируют его «качество». Если иметь в виду эти признаки, органичным для сектора предстает такой путь развития, при котором основной движущей силой выступает естественное стремление людей сотрудничать для реализации альтруистических устремлений и коллективного обустройства своей частной жизни. Этому, вообще говоря, соответствует развитие «снизу вверх», максимальное разнообразие и децентрализация, преобладание горизонтальных связей над иерархическими и опора на добровольно предлагаемые ресурсы: взносы, пожертвования, трудовой вклад и т.д.

Таблица 1. Секторная структура общества

Сектор Уровень	I сектор	II сектор	III сектор
Деятельностный	Государство	Экономика, частный бизнес	Сфера деятельности НКО
Гражданское общество	Политическое сообщество (партии, движения)	Экономическое сообщество (профсоюзы, бизнес- ассоциации)	Сообщество третьего сектора НКО

<sup>38</sup> Термин «организация» в данном случае используется в широком понимании, принятом в институциональной экономике, которое не требует непременно правовой фиксации. См.: *Фуруботн Э., Рихтер Р.* Институты экономической теории: Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2005.

<sup>39</sup> *McCarthy K.D., Hodgkinson V.A., Summariwalla R.D. and Associates.* The Nonprofit Sector in the Global Community. Voices from Many Nations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992. P. 1–25.

Сектор	I сектор	II сектор	III сектор
Уровень			
Негражданское общество	Подпольные и террористические общества	Организованная преступность	Агрессивные секторы

Обладея возможностью выражать самые разнообразные и конкретные интересы больших и малых общественных групп, они сегодня составляют наиболее разветвленный и, в совокупности, наиболее весомый сектор гражданской сферы. Многие западные исследователи относят появление подобного рода новых общественных ассоциаций к понятию «новые общественные движения», в противовес старым, основу которых составляли профсоюзы<sup>40</sup>. Преимущества НКО перед госсектором в сфере тонкой «настройки» социальной ткани общества очевидны. Во-первых, НКО отличает глубокое знание проблем, наличие высококвалифицированного персонала, адресность, гибкость и быстрота реагирования. Во-вторых, НКО менее бюрократизированы, для них характерны преобладание горизонтальных связей и плюрализм в принятии решений. В-третьих, действия НКО более эффективны (в частности, за счет более низких расценок и привлечения волонтеров) и обеспечивают значительную экономию государственных средств, сводят к минимуму случаи нецелевого использования финансов. Глобализация открыла перед сектором неправительственных организаций новые перспективы и поставила новые проблемы. На мировой арене НКО гораздо раньше правительства и финансово-промышленных групп объединились в международные сети, причем в целях более благородных и гуманных, нежели получение сверхприбылей и установление финансово-политического контроля за странами «третьего мира».

Представляется, что «сообщество NGO» в посткоммунистических странах и, в частности, в современной России можно рассматривать как **ядро**, основную, более современную часть гражданского общества, потому что в этом сообществе в наибольшей степени сохранился сегодня приоритет гражданских и моральных ценностей. Можно надеяться также, что именно отсюда реальные гражданские и моральные стандарты распространятся на другие части гражданского общества, на политическое сообщество, в виде отрицания имморализма в политике, и экономическое сообщество, в виде новой этики бизнеса или корпоративной морали. Именно разочарование в качестве политических процессов в «нулевые» годы, нарастание в них большой доли отчуждения от власти и имитации заставили многих активных членов общества искать проявления своей социальной активности в решении «малых» дел в среде некоммерческого сектора.

Немаловажным моментом стремительного конституирования НКО и их органичного встраивания в социальную ткань общества стала мобилизация в рамках НКО социально-инновационных сил общества. Учитывая значительный раскол российского общества по социокультурным и экономическим осям, опору социально ориентированной политической модернизации следует искать в тех слоях общества, которые, не образуя большинство, осознанно заинтересованы в продолжении социально-политических изменений. Имеются в виду все те весьма разнородные в социально-профессиональном отношении группы, которые

<sup>40</sup> См.: *Cohen J. Strategy and Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements // Social Research. 1985. Vol. 52. № 4.*



объединяет инновационная ориентация, практическое участие в модернизационном процессе. В их числе значительная часть среднего и малого бизнеса, современный менеджмент, множество представителей науки, образования, медицины и других видов высококвалифицированного труда, а также простые люди, в том числе широкие слои молодежи. Обнаружив благоприятную институциональную нишу в лице НКО, социально-инновационные силы сформировали тот сектор гражданского общества, который сегодня вполне конкурентоспособен наравне с аппаратно-бюрократическими силами по своим организационным, профессиональным и научно-техническим критериям.

Вопрос о необходимости формирования в России эффективно действующего гражданского общества стал активно обсуждаться с начала 1990-х гг. Причем не только в научной среде. Российские политики всех уровней также постоянно заявляли о том, что без гражданского общества невозможно функционирование демократической политической системы. При этом почти 15 лет в России не было четко сформулированной государственной политики в отношении гражданского общества.

В период президентства Б.Н. Ельцина в стране появилось большое количество НКО, которые «росли без присмотра» при безразличном отношении государства, активно пользовались налоговыми льготами. В то время НКО в основном финансировались за счет зарубежных грантов, т.к. российский бизнес особо не стремился помогать такого рода организациям. Правительство РФ практически не проводило целенаправленной политики в отношении растущего сектора НКО, но и не мешало ему. Власть не определяла «третий сектор» как приоритетный, что, по замечанию Д.Н. Нечаева, сформировало «специфическое недоверие актива НКО к стилю действия властей и самому институту государства»<sup>41</sup>. Предложение гражданских организаций наладить партнерские отношения ради решения проблем общества не получило в 1990-е гг. заметного развития, распространения и реализации. В то же время, президент Б.Н. Ельцин и другие ведущие политики страны всегда декларативно заявляли о своей поддержке формирующемуся гражданскому обществу.

С приходом к власти В.В. Путина проблемы развития и функционирования в России гражданского общества не отошли на второй план, а, наоборот, стали более дискуссионными, чем раньше. Этому в немалой степени способствовало то, что ежегодно в своих Посланиях Федеральному Собранию Президент РФ уделял особое внимание этой теме. Так, например, выступая в 2000 г. со своим первым Посланием, В.В. Путин заявил: «Политика, построенная на основе открытых и честных отношений государства с обществом, защитит нас от повторения прежних ошибок, явится базовым условием нового “общественного договора”»<sup>42</sup>. Тем самым Президент подчеркнул, что власть в нашей стране готова идти на диалог с гражданским обществом, согласна налаживать с ним конструктивное взаимодействие, признает важность такого сотрудничества. Ведь «в условиях демократии невозможно представить себе политический процесс без

<sup>41</sup> *Нечаев Д.Н.* Гражданское общество и государство: концепции и модели взаимодействия // Институт государства и гражданское общество: модели взаимодействия: Сб. науч. трудов. Воронеж: ВГУ, 2005. С. 34.

<sup>42</sup> Какую Россию мы строим. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 8 июля 2000 г. // Российская газета. 11.07.2000. С. 3.

участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций»<sup>43</sup>. Поэтому «развитие в России институтов гражданского общества — это одна из важнейших задач, которая и дальше будет находиться в поле нашего зрения»<sup>44</sup>, — подчеркнул В.В. Путин на встрече с членами Совета по содействию развития институтов гражданского общества и правам человека, т.к. «без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей»<sup>45</sup>. В целом эти слова подтверждаются реальными тенденциями роста числа НКО. По сведениям Госкомстата, представленным по запросу Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы, количество некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм составляло на 1 января 2000 г. 484 989. По данным исследования, проведенного в 1999 г. Центром развития демократии и прав человека, «ядро третьего сектора составляют не менее 25% НКО, поименованных в списках Минюста»<sup>46</sup>. По другим данным, из 275 тысяч НКО «70 тысяч вели активную реальную деятельность, в которой участвовало 2,5 миллиона человек, включая штатных сотрудников и добровольцев»<sup>47</sup>. По данным того же источника, в 1998 г. услугами НКО воспользовались до 30 миллионов человек (консультации, курсы, семинары, защита в суде, гуманитарная помощь и пр.). Совокупный ежегодный бюджет всех НКО исчислялся сотнями миллионов рублей.

В настоящее время в стране насчитывается 360 тысяч некоммерческих организаций (без государственных и муниципальных учреждений)<sup>48</sup>. С 2001 г. число НКО выросло на треть. Среди них 22% занимаются оказанием социальных услуг, 17% — культурных и образовательных, столько же правозащитных, 11% развивают жилищно-коммунальные виды деятельности и т.д. Показателями развития «третьего сектора» является не только разнообразие и широта спектра НКО, но и количество людей, вовлеченных в сферу гражданской активности. Услугами НКО при решении различного рода социальных проблем (социальное сиротство, борьба с наркоманией и туберкулезом, гуманитарная помощь и реабилитация, экологические проблемы) ежегодно пользуются 15% населения страны.

Существенным катализатором процессов развития некоммерческого сектора стало принятие Федерального закона № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В соответствии с принятым законом социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных кор-

<sup>43</sup> Послание Федеральному Собранию РФ Президента России Владимира Путина // Российская газета. 26.04.2007. С. 3.

<sup>44</sup> О тюрьмах и прессе поговорили правозащитники и президент // Российская газета. 12.01.2007. С. 3.

<sup>45</sup> Выступление Президента РФ В. Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле // Российская газета. 27.05.2004. С. 3.

<sup>46</sup> Севортьян А. Территория НКО: границы открыты // Информационно-аналитический бюллетень АСИ. 2000. № 16 (46).

<sup>47</sup> Якимец В.Н. Создание работающих механизмов социального взаимодействия — шанс для возрождения России // Материалы международной конференции «Россия в XXI веке: проблемы и перспективы». Иркутск, Кеннан, 2000.

<sup>48</sup> См.: Мерсиянова И.В. Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М.: ГУ-ВШЭ, 2010.

пораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации...

Таким образом, мы видим, что в последнее время *наметилась тенденция перераспределения центра тяжести гражданской активности от политических партий в сторону неполитических общественных объединений*. Это обусловлено снижением эффективности функционирования государственных органов на местах, ответственных за четкую и бесперебойную систему жизнеобеспечения. А поскольку эти провалы государственная власть в регионах и на местах не успевает решить, активность граждан автоматически сосредоточилась на восполнение этого пробела. Таким образом, естественным путем начало складываться *межсекторное социальное партнерство* в решении повседневных социальных задач, которое пока еще плохо осознается государством, но уже хорошо понятно обществу<sup>49</sup>.

В целом, как свидетельствуют эксперты, идет «процесс импортозамещения институтов и ресурсов российского третьего сектора:

— постепенно усиливаются самоорганизация граждан (прежде всего, относящихся к среднему классу) и филантропическая активность бизнеса;

— ведущая роль в финансировании НКО переходит от зарубежных источников к отечественным;

— ослабевает влияние зарубежных доноров на формирование приоритетов сектора и моделей поведения ячеек;

— происходит структурный сдвиг в пользу неполитизированной благотворительности, образовательной и культурно-досуговой деятельности;

— складываются предпосылки постепенной консолидации сектора»<sup>50</sup>.

Говоря коротко, впервые в постсоветской истории начала формироваться ситуация, когда *развитие «третьего сектора» идет по-настоящему «снизу», на собственной (а не государственной или внешней) ресурсной и институциональной основе*. Социальной базой сектора становится формирующийся *массовый средний класс*. Это происходит в условиях, когда большинство населения проявляет «усталость» от политики, переключившись на обустройство частной жизни, когда широкие групповые интересы, в условиях незавершенности социальной модернизации, слабо отрефлексированы и артикулированы еще не полностью, а самоорганизация достигается, прежде всего, в *локальных общностях*, складывающихся вокруг ближайших повседневных проблем. Более того, и на локальном уровне самоорганизация сдерживается недостатком взаимного доверия, информированности и практических навыков добровольного продуктивного взаимодействия, что объяснимо в свете предшествовавшего опыта «травм транзита».

Но вектор развертывания самоорганизации «снизу вверх и вширь», насколько можно судить, определился. *В итоге складывается новая и, по-видимому, жизнеспособная модель развития российского «третьего сектора», для которой характерны доминирование внутренних движущих сил, широкое разнообразие целей и форм некоммерческой активности, достаточно мирное сосуществование противостоящих*

<sup>49</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: ОП РФ. С. 10.

<sup>50</sup> Якобсон Л.И. Российский третий сектор: от импорта к импортозамещению // Некоммерческий сектор: экономика, право, управление. Материалы международной конференции. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 43–58.

*друг другу идеологий и распространенность идеологически нейтральных инициатив, а также сосуществование и постепенная конвергенция несхожих организационных культур.* Данная модель, в принципе, благоприятствует, пусть и небыстрому, формированию плотной среды добровольных общественных взаимодействий некоммерческого характера с перспективой усложнения их форм и актуализации менее «приземленных» интересов.

При определенных условиях (среди которых действия властей занимают, как и при становлении нынешней модели, заметное, но не главное место) это может привести к созданию в России базы для зрелой и устойчивой демократии. Ее непременным условием выступает не только доступность соответствующих процедур, но и их востребованность широкими коалициями самоорганизующихся структур, причем не сугубо верхушечных, а вырастающих «снизу» и в той или иной мере пронизывающих все общество. Значит, необходима, как минимум, развитость таких структур, чего в нашей стране до сих пор никогда не было.

Прежде чем перейти к рассмотрению преимуществ, которые имеет некоммерческий сектор для общественного-политического развития общества, остановимся кратко на видах этих организаций, или на структуре «третьего сектора». Классификацию общественных организаций можно проводить по различным критериям. В этом отношении интересна исследовательская концепция А.Ю. Сунгурова<sup>51</sup>, президента Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия», предлагающая внутри «третьего сектора», сообщества некоммерческих, неправительственных и неполитических организаций, выделить ряд классов НКО на основе различия фокусных групп этих организаций, на кого или на какие проблемы направлена их деятельность.

*Первым* можно выделить класс НКО, фокусной группой которых являются сами члены этих организаций. Он включает два подкласса:

«НКО взаимопомощи», объединяющие людей по принципу общей беды или проблемы (прежде всего организации инвалидов, родителей больных детей и т.д.); сюда же можно отнести и объединения людей по демографическому или гендерному признаку, а также по характеру сексуальной ориентации;

«НКО клубного типа», включающие разнообразные группы самосовершенствования, клубы по интересам и т.д.

Эти подклассы не разделены четкой линией, и часто НКО одного из них обладают чертами другого. Все же их, на мой взгляд, разделяет степень остроты и болезненности проблем их членов, что будет влиять и на их характер взаимоотношений с властными структурами.

Ко *второму классу* можно отнести организации, направленные на решение определенных проблем, непосредственно не связанных с проблемами самих их членов. Здесь также просматриваются два подкласса:

«НКО социальной направленности», или благотворительные организации, направленные на решение человеческих проблем, при этом часть из них направлена на решение комплекса проблем определенных категорий населения, например престарелых или многосемейных, другая часть — на решение конкретных типов проблем — например проблемы бездомности или проблемы СПИДа;

<sup>51</sup> Гражданское общество. В поисках пути / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Политологический центр «Стратегия», 1997.

НКО «экологической» направленности, особенно если понимать под «экологической деятельностью» защиту окружающей среды в широком смысле, т.е. не только группы охраны природы, но и группы защиты памятников культуры и т.д.

К *третьему классу* можно отнести *правозащитные организации*, как традиционного типа, так и возникающие в последнее время *группы гражданского контроля*, включающие и контроль за действием исполнительной власти, например ее карательных структур (как правозащитная организация «Гражданский контроль» в Санкт-Петербурге), и контроль за процедурой выборов и т.д.

Наконец, последний, *четвертый класс НКО* будет состоять из *«инфраструктурных» НКО*, миссией которых является содействие деятельности других некоммерческих организаций в самом широком смысле. Сюда входят известные организации типа «Юристы за гражданское общество», специализирующиеся на правовом обеспечении НКО; и организации, совмещающие исследовательскую и образовательную деятельность; и ресурсные центры поддержки НКО, возникшие на основе целевых грантов. К этому же классу относятся и НКО, которые условно можно назвать организациями гражданских инициатив, ставящие своей целью содействие становлению гражданского общества в регионе или содействующие партнерским отношениям общества и власти.

Если применить к этим четырем классам такие существующие в англоязычной научной литературе термины, как «grass-root organization», «policy group» или «advocacy group», то организации первых двух классов можно отнести к «grass-root» организациям, т.е. организациям, растущим, «как корни травы», относительно массовым и отражающим естественные потребности их членов. Организации третьего и четвертого классов — это скорее уже группы граждански направленных членов общества, действующих в целях формирования и реализации «policy» — программ действий в какой-либо сфере деятельности общества и государства, либо в направлении отстаивания интересов — «advocacy» — каких-либо групп общества. Правозащитные организации при этом направлены в основном на реализацию функции гражданского контроля, тогда как организации четвертого класса более нацелены на социальное конструирование, на оказание образовательных и посреднических услуг, а также на аналитическую и законотворческую деятельность.

Легко видеть, что предложенные четыре класса НКО различаются, в частности, по степени «профессионализации» их деятельности. Если НКО первого и третьего класса действуют преимущественно на волонтерских началах, то для инфраструктурных организаций, а также во многом и для сильных НКО благотворительного профиля более свойственна уже профессиональная работа в этом направлении, причем зачастую это профессионалы высокого уровня, превосходящие профессионалов государственного сектора.

Различаются выделенные классы и по органичным для них формам взаимодействия с властью. Так, для первого класса НКО, особенно для объединений «товарищей по несчастью», властные структуры являются, прежде всего, источником финансовых и иных средств решения проблем членов этих организаций. Поэтому «НКО взаимопомощи» предстают перед властью чаще всего в роли просителей, в одних случаях докучливых, от которых власть привычно отмахивается, в других случаях профессионально «качающих права», как это происходит, например, с объединениями чернобыльцев или иных жертв «государственных деяний». В последнем случае требование от государства помощи в решении

собственных проблем вполне оправданно, так как именно государство эти проблемы создало...

Организации клубного характера и группы по интересам относятся к власти существенно более спокойно и в ряде случаев прекрасно без нее обходятся, арендуя где-нибудь помещения и оплачивая сами свои мероприятия и встречи. Конечно, они с удовольствием примут поддержку властных структур, но для них все же главное, чтобы власть им не мешала.

Для второго класса НКО взаимодействие с властными структурами является уже достаточно существенной частью их деятельности. При этом уже можно говорить и о случаях социального партнерства благотворительных организаций с органами власти, когда эти организации берут на себя выполнение ряда функций последних, например по социальному обеспечению или патронажу. Таким образом, здесь уже наблюдается переход от отношений «проситель — даритель» к более или менее равноправному сотрудничеству. При этом власть для благотворительных НКО не является единственным источником средств, они все более активно работают и с бизнесменами, и с иностранными дарителями.

*НКО «экологического»*, в широком смысле, профиля также заинтересованы в сотрудничестве с властями, равно как и умные чиновники должны быть заинтересованы в сотрудничестве с этими организациями, цель которых — решение тех же проблем, которые должны решать и властные структуры. Однако, в отличие от проблем социальных, часто явных и прямо бросающихся в глаза, проблемы защиты природы и культуры кажутся сегодня многим чиновникам существенно менее острыми, по сравнению, например, с проблемой бездомных или детей-наркоманов, а денег в бюджете так мало... Поэтому-то и желания сотрудничать на равных с этими НКО у чиновников еще меньше, чем с благотворительными организациями.

Кроме того, одним из важных направлений деятельности «экологических» НКО является информирование населения об остроте существующих проблем, и в этом плане их деятельность, как правило, вовсе не нравится властным структурам, которые правдивую информацию зачастую от населения пытаются скрыть, а добровольных информаторов — наказать (дело капитана Никитина и норвежской экологической организации «Беллуна» является хорошим тому подтверждением). Таким образом, в этом направлении партнерство с реальной властью, ее конкретными чиновниками становится сомнительным, а иногда и вредным.

В полной мере последний тезис относится к третьему выделенному нами классу НКО — *правозащитным организациям*. Их главная миссия — выявление случаев нарушения прав человека, защита этих прав и контроль деятельности государственных структур — не может вызывать симпатии и желания сотрудничать у большинства чиновников исполнительной власти, и пока лишь немногие избранные политики понимают важность для демократического государства подобной правозащитной деятельности. Для большинства же чиновников эти организации — лишь помеха в их работе. Поэтому партнерство, а зачастую и сотрудничество с властью для организаций третьего класса весьма проблематично, а иногда и просто нежелательно.

Практически обратную ситуацию мы наблюдаем для четвертого класса НКО — *организаций «инфраструктурного» типа*. Сама миссия организаций, действующих в сфере правового обеспечения НКО, подразумевает лоббирование нужных для



развития НКО законов и нормативных актов на различных уровнях власти, участие в нормотворческом процессе, т.е. один из видов социального партнерства. Другое направление деятельности инфраструктурных НКО может быть прямо охарактеризовано как медиаторская, посредническая деятельность, содействие установлению партнерских отношений между сообществом НКО и властными структурами, будь то организация регулярных встреч лидеров НКО и представителей власти либо организация образовательных программ по социальному партнерству с участием обоих слоев общества.

Еще одним направлением деятельности этих организаций, в рамках которого они скорее могут называться «*policy group*», или «*группами социополитического конструирования*», является участие в формировании новых политических институтов или структур, без которых немислимо «укорененное» демократическое общество, но которые не возникают «сами по себе», а требуют созидательного участия таких групп.

На рис. 3 приведены те характерные сферы деятельности, которые наиболее активно «освоены» представителями НКО-сектора<sup>52</sup>. Видно, что это, прежде всего, образовательно-просветительская сфера, связанная с формированием у населения гражданско-правовой культуры, защита интересов целевых групп населения, различные формы активности, направленные на расширение и использование потенциала взаимодействия власти и общества.

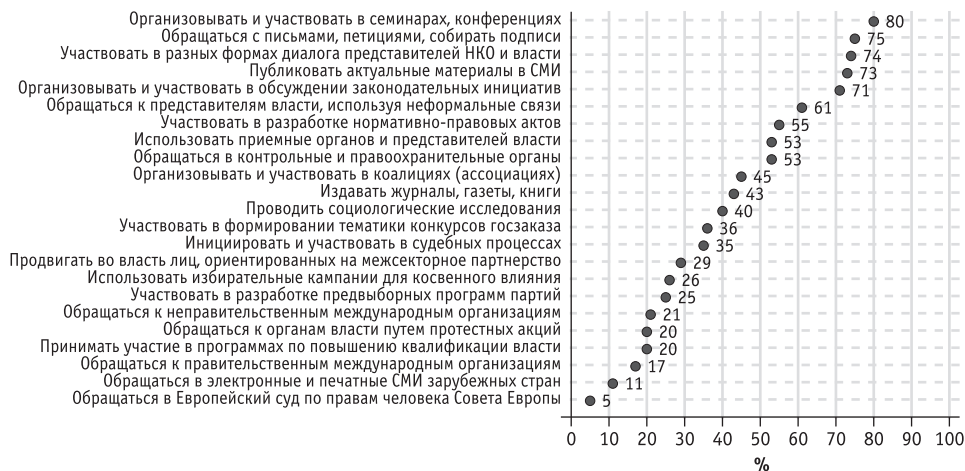


Рис. 3. Методы и формы влияния, в которых вашей организации приходилось принимать участие на протяжении последних лет

Все вышепредставленные разновидности НКО свидетельствуют о том, что «третий сектор» выступает сегодня как своеобразный посредник между обществом и властью, являясь более тонким инструментом «настройки» каналов взаимодействия этих структур, часто «сшивая» узкие места в деятельности государства и «закрывая» собой

<sup>52</sup> По материалам Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора ГУ-ВШЭ // Гражданское общество в современной России. Социологические зарисовки с натуры. М.: Институт «Фонд “Общественное мнение”», 2008. С. 37–38.

провалы рынка. Но именно его деятельность позволяет мобилизовать и использовать потенциал общества в виде гражданской и деловой инициативы, сформировать определенную мотивацию к социально ответственному и солидарному действию, структурировать социальную активность и способствовать формированию в обществе демократической (плюралистической), вырастающей «снизу» консолидации. Иными словами, НКО-сектор запускает механизмы перевода проекта модернизации в само-модернизацию, формируя стимулы и мотивацию к социально полезным новациям, блокируя факты проявления имитации в работе государства и бизнеса, оказывая сопротивление дисфункциональным и деструктивным проявлениям в их деятельности. Таким образом, мы видим, что гражданское общество в лице НКО-сектора и демократическое государство соединены друг с другом целым рядом структурных связей, поскольку государство, осуществляя управленческо-посреднические функции в общественной жизни, не может не соприкасаться с гражданскими инициативами, ценностями и институтами, так как последние через *систему горизонтальных связей охватывают все общественные отношения*.

В чем же состоят преимущества активности сектора гражданских и деловых инициатив?

Во-первых, принято считать, что, отказываясь от прибыли, некоммерческие организации предоставляют социальные услуги более высокого качества. Второе преимущество, в сравнении с госучреждениями, заключается в том, что некоммерческие организации обладают большей гибкостью и свободой в принятии решений, что позволяет им заполнять различного рода «ниши» в спросе на общественные блага. Государственные учреждения, связанные административными регламентами и ориентированные в своей деятельности на «медианного избирателя», более ограничены в этом отношении. Третье преимущество состоит в том, что, как уже отмечалось, НКО привлекает мотивированных людей, что позволяет таким организациям при прочих равных условиях решать свои задачи с меньшими издержками. В частности, возможна экономия на фонде зарплаты, поскольку сотрудники НКО готовы довольствоваться меньшим вознаграждением, получая удовлетворение не только от материального дохода, но и от того, что они выполняют важную миссию, которая принимается близко к сердцу. Волонтеры же работают в НКО и вовсе бесплатно. Четвертое преимущество позволяет НКО при прочих равных с большим успехом привлекать донорские средства. Благотворителям нужна уверенность, что их пожертвования пойдут на объявленные организацией цели, а не будут присвоены в виде личной выгоды владельцами. Отказ от прибыли как таковой делает обязательства целевого использования средств более весомыми. В-пятых, в *некоммерческом секторе складываются более благоприятные условия для инноваций и экспериментирования*, что также является важным преимуществом по сравнению с госсектором. Наконец, в-шестых, НКО открывают возможность самоорганизации групп гражданского общества для совместных действий в коллективных интересах. Общественные блага, создаваемые в результате такой деятельности, либо вообще не могут быть предоставлены государством ввиду их эксклюзивного характера или возможного конфликта интересов, либо самостоятельное создание таких благ членами организации по тем или иным причинам эффективнее государственного<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации. Институциональная среда и эффективность деятельности. ГУ-Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 63–85.

Важным результатом деятельности некоммерческих предприятий считается также *создание и приумножение социального капитала*, понимаемого как уровень доверия, коллективизма и гражданской активности в обществе.

Разумеется, перечисленные достоинства НКО идеализируют реальное положение вещей, и на практике мотивы и стратегии НКО не столь однозначны. Тем не менее, именно указанные причины дают основания серьезно относиться к возрастающей роли «третьего сектора» в реализации процессов системной модернизации, в том числе — политической модернизации, поскольку этот сектор гражданского общества позволяет «снизу» подключать энергию социальной инновации и самоорганизации для решения актуальных проблем общества, формировать ценностную мотивацию общественного труда и солидарности, снижать степень патернализма и пассивности, создавать институциональные рамки и формы выражения предметной активности граждан, актуализировать вопросы сотрудничества и партнерства во взаимодействии с иными акторами социально-политического поля — бизнесом и государством и, наконец, создавать запрос на различные форматы такого партнерства — общественно-государственное, государственно-частное, корпоративную благотворительность.

Но помимо вышесказанного, для целей нашего исследования значим другой вопрос: могут ли организации некоммерческого сектора, которые вырастают из энергии самодеятельности и самоорганизации активной части общества, направленной на поиск механизмов и технологий решения жизненно острых потребностей целевых групп общества, до которых у государства и бизнеса не доходят руки, стать тем опосредующим образованием, которое в силу своего «низового» происхождения и логики активности стремится освоить гражданско-правовые механизмы и технологии взаимодействия с властью, шире — с политической системой, «сшивая» таким образом расколотое российское общественное сознание на «верхи» и «низы»? Ибо «одна из предпосылок воспроизводства ситуации раскола в едва ли не каждой из российских модернизаций — наличие двух враждебных и потенциально противостоящих друг другу сил: традиционалистского большинства, косной массы, враждебно относящейся к любым новациям и ориентированной на статический идеал, и не укорененной в социокультурном пространстве российского общества, ориентированной на Запад властной элиты... Другой фактор раскола — это образ действий самой власти, которая эгоистична, корыстна (а значит непоследовательна в решении исторических задач и в реакции на исторические вызовы) и стремится переложить бремя модернизации на плечи населения. Модернизация, которая превращается из фундаментального общественного процесса в корпоративное мероприятие, не может быть приемлема для широких слоев общества, причем не только традиционалистских, но и вполне либерально ориентированных»<sup>54</sup>. Подтверждением этих слов может стать вполне эмпирически верифицируемый результат большого социологического исследования, проведенного Институтом социологии РАН в 2010 г., «Готово ли российское общество к модернизации»<sup>55</sup>, авторы которого утверждают, что *в современной России ценности демократии воспринимаются в качестве хоть и важных, но вторичных по отношению к ценностям социальной справедливости, обществен-*

<sup>54</sup> Меняющаяся социальность: новые формы модернизации и прогресса / Отв. ред. В.Г. Федотова. М.: Институт философии РАН, 2010. С. 236.

<sup>55</sup> Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации». М.: ИС РАН, 2010. С. 150–169.

ного порядка и экономической эффективности. Как следствие — все увеличивающийся разрыв между элитой и обществом в интерпретации самого феномена демократии, ее ключевых характеристик. Значительная часть российской элиты по-прежнему настаивает на приоритетности таких ее слагаемых, как **многопартийность, политическая конкуренция, свобода печати, защита прав собственности**. То есть российский политический класс видит перспективу демократии в стране в развитии классической ее модели, локализованной главным образом сферой политики и выборных процедур. У многих же наших сограждан более широкий и одновременно более «приземленный» взгляд на желаемую модель. В их представлениях демократия — это такая система, которая ориентирована на идею общего блага и эффективность которой определяется степенью влияния демократических институтов на политику властей, динамикой уровня и качества жизни, социальной защищенностью граждан, масштабами коррупции, реальным обеспечением личных и коллективных прав и свобод граждан и т.п. *Иначе говоря, россияне хотят иметь такую демократию, которая бы помогла им хорошо жить и хорошо зарабатывать. И в этом отношении они отнюдь не оригинальны. Таким образом, между нормативно-идеальным представлением о политической модернизации политического класса и большинства общества существует разрыв, поскольку для большинства населения демократично то, что социально справедливо, что соизмеримо с удовлетворением насущных социально-экономических и социально-политических прав — право на труд, достойный заработок, на жилье, бесплатное образование и медицину, безопасность жизни, гарантии собственности, полученной на основании собственного труда, и пр. И, безусловно, наши граждане хотели бы, чтобы власть их слышала и откликалась на общественные запросы, т.е. была эффективной.* Представляется, что в этой ситуации лучшего посредника, чем некоммерческие организации, которые, как было показано выше, отражают весь спектр общественных интересов и потребностей, ориентирующиеся на диалоговые, горизонтальные, сетевые технологии взаимодействия как с обществом, так и с властью и настаивающие на своем праве быть равноправным актором в поле публичной политики и социального партнерства, не найти. Для российской политической модернизации огромное значение будут иметь политические и социальные инициативы граждан, реализация которых может оказать существенное воздействие на демократизацию политической системы страны. Данные инициативы могут исходить только из недр гражданского общества, роль которого в политической модернизации современной России чрезвычайно велика. По нашему мнению, главное предназначение современного гражданского общества — быть противоядием безраздельному господству правящих элит, в руках которых находятся основные рычаги государственного управления, способствовать сохранению необходимого баланса, социального равновесия и обеспечивать нормальное развитие демократического процесса.

Неуспешность многих модернизационных проектов в России состояла в том, что на протяжении многих десятилетий, если не столетий, власть в России осуществляла экспансию, превращая территорию государства в пространство власти — за счет подавления и дезинтеграции гражданского общества. «В конечном счете, ни у власти, ни за пределами власти не оказывалось механизмов, при помощи которых могло быть осуществлено модернизационное усилие, субъектами которого стали бы власть и общество в равной мере. Проще говоря, у власти нет языка, которым она могла бы говорить с населением по поводу модернизации,

а у населения нет *инструментов*, которые могли бы помочь ему услышать и понять власть»<sup>56</sup>. Думается, именно этот гражданско-правовой язык и технологии взаимодействия власти и населения могли предоставить организации «третьего сектора», вырастающие из недр общества и для решения проблем самого общества и силами этого общества.

Возрастающая сила и активность «третьего сектора» неуклонно толкают российское государство к завершению процесса его демократического реформирования. Одновременно реформирующееся в направлении демократических ценностей государство способствует укреплению гражданских и деловых инициатив граждан, поднимая на необходимый уровень их политическую культуру.

Таким образом, роль некоммерческого сектора в процессах политической модернизации трудно переоценить. Это и понятно, поскольку в нынешних, достаточно жестких временных границах, усилиями одного государства, пораженного системной коррупцией и неэффективной бюрократией, невозможно решить ни одну из заявленных принципиальных проблем — перехода на инновационный путь развития, формирования «экономики знаний», улучшения качества жизни и состояния человеческого и социального капитала, формирования реальных субъектов экономического и политического прорыва. Требуется возврат к реальной демократии, к тому, что В. Третьяков образно назвал «*реверсивной демократией*», т.е. процессу постепенного «размораживания политических процессов и гражданских инициатив, свернутых отчасти в годы правления В. Путина»<sup>57</sup>.

Нынешняя ситуация вхождения в состояние перманентного реформирования — социальной сферы, ЖКХ, системы образования, здравоохранения и т.д., как и существенного изменения всей политической системы в направлении усиления регулирующих и контролирующих свойств государства — со всей жесткостью ставит проблему пределов поиска того *оптимума*, в котором взаимодействие общества и власти сохраняло бы свой *позитивный потенциал* и не вытесняло граждан и их организации в поле противостояния власти (вместо — «*самостояния*»). Однако исчерпавшая себя бюрократическая стабилизация набрала определенную инерцию и для ее преобразования в новое качество роста потребуются политические усилия и воля.

<sup>56</sup> Меняющаяся социальность: новые формы модернизации и прогресса / Отв. ред. В.Г. Федотова. М.: Институт философии РАН, 2010. С. 237.

<sup>57</sup> Третьяков В.Т. Наука быть Россией: наши национальные интересы и пути их реализации. М.: Русский мир, 2007. С. 590.

# ГЛАВА IV. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОТ КОНФРОНТАЦИИ К ПАРТНЕРСТВУ

## 4.1. Конфликтные аспекты модернизации: порядок vs изменение

Сегодня Россия столкнулась с задачами проведения полноценной общественной системной модернизации, соединяющей воедино технико-экономические, политические и социокультурные параметры. И эти задачи для нее критически совпали с проблемами ее интеграции в мировое сообщество в новых условиях, сопряженных с преодолением мирового финансово-экономического кризиса.

Далее, современная Россия испытала на себе все последствия социальной цены догоняющей, мобилизационной модернизации. В чем они заключаются? В конфликтности взаимодействия привнесенных либеральных ценностей со своими, традиционными ценностями. Это тот феномен, который А. Ахиезер назвал «расколотым обществом». Противоборство «западников» и традиционалистов имело под собой реальные социальные основания — образ жизни в крупных мегаполисах и социальные повседневные практики «глубинки». За модернизационными рывками поэтому исторически всегда следовал откат к традиционализму (отсюда и особенности российских модернизаций, которые Н.Ф. Наумова назвала «рецидивирующими»<sup>1</sup>). «Гибридный» характер воплощения модернизационных результатов — возникновение островов, анклавов современной жизни наряду с сохранением архаичных секторов общества. Эти анклавов, несомненно, облегчают задачи модернизации, но, вместе с тем, усиливают социальную несправедливость, делают неустойчивым социальный баланс. Модернизация догоняющего типа, как показал мировой опыт, всегда создает явное неравенство, обещая при этом всем равный шанс, и поскольку эти шансы реализуются не для всех, это создает предпосылки социального недовольства, неустойчивости, что подпитывает в течение долгого времени протестные настроения, которые могут привести к социальному взрыву.

В экономической сфере у нас сформировался бюрократический коррумпированный капитализм. Господствующее положение в обществе стало принадлежать государственной бюрократии в союзе с крупным частным капиталом, который завладел принадлежавшими ранее государству основными средствами производства. *Напряженность трансформационных процессов во многом обусловлена тем парадоксом, что частная собственность не стала синонимом более эффективного хозяйствования, конкуренция не привела к снижению цен, снижение налогов не повлекло за собой повышения деловой активности.*

<sup>1</sup> Наумова Н.Ф. Человек и модернизация России. М.: «Канон +», РООИ «Реабилитация», 2006.



Какая же модель капитализма реализовалась в наших условиях и каким образом это влияет на все остальные процессы модернизации в обществе? Ведущей чертой нашей экономической системы стала ее «теневи́зация». Но если в развитых странах теневая экономика охватывает 10% экономического пространства, то в развивающихся странах — до 40%<sup>2</sup>. Причем свойство *быть теневой* имеет **системообразующее** значение, которое модифицирует весь социальный организм. Предполагается, что естественное развитие общества ведет к устранению этих элементов. По мнению латиноамериканских социологов, это глубокое заблуждение. Историческая тенденция вытеснения теневой экономики «белой» вовсе не очевидна. Эмпирическим доказательством этого тезиса можно считать судьбу Аргентины, которая уже в течение столетия сохраняет статус «переходной экономики»<sup>3</sup>.

Еще более сильной модальностью воздействия на общество обладает такая характеристика капитализма, как его «*периферийность*», характеризующая в большей степени состояние всей системы общественных отношений, а не только ее экономического сектора. Характеристики этого капитализма хорошо известны: отсутствие или низкая динамика роста экономики, растущий социальный раскол между бедными и богатыми, отсутствие социальных гарантий, необразованность и обнищание масс, нестабильные и несправедливые внутриэкономические отношения, общая хаотичность и неорганизованность, высокий удельный вес неформальной экономики.

Серьезное препятствие для продвижения по пути системной модернизации составляют социальные противоречия и конфликты. Сегодня Россия относится к беднейшей группе стран со средним доходом, а размеры доли российского национального богатства, приходящейся на одного жителя, в 17 раз меньше, чем в самой богатой стране мира — Швейцарии, и в 13 раз меньше, чем в США. Бедность как любая сложная социальная проблема вписана в многообразный и противоречивый контекст. Безусловно, одним из важнейших факторов, влияющих на динамику бедности, является состояние мировой экономики. Нынешний финансово-экономический кризис не повернул вспять положительную тенденцию сокращения бедности, но создал значительные трудности для реализации этой тенденции. Характер этих трудностей различен в развитых и развивающихся странах<sup>4</sup>. Как утверждают специалисты, бедность — это цена реформ, цена ошибок политических деятелей и их «реформаторских» экспериментов, и пока Россия прочно занимает позицию страны с бедным населением: «В России действует достаточно жесткая норма бедности. Минимальная потребительская корзина плюс обязательные налоговые платежи — получается прожиточный минимум. Его структура принималась в 1992–1994 годах и мотивировалась тяжелым экономическим положением страны. Этот стандарт работает до сих пор. Минимальная потребительская корзина советского времени была в два раза больше, чем ныне действующая... Можно устанавливать высокий уровень прожиточного минимума, но если 70% населения живут ниже этого уровня, то это бессмысленно. Это про-

<sup>2</sup> См.: Игошин И. Российский капитализм — теневой, контрабандный или периферийный? // Корпоративная этика и ценностный менеджмент. М., 2005. С. 55.

<sup>3</sup> См. Ерасов Б. С. Социально-культурные традиции и общественное сознание в развивающихся странах Азии и Африки. М., 2002. С. 23.

<sup>4</sup> Иванов Н., Гоффе И., Монусова Г. Бедность как глобальная проблема: взаимозависимость стала причиной взаимной уязвимости // НГ-Сценарии. Независимая газета. 23.11.2010.

сто демонстрирует, что страна бедная. Однако за прошедшие 18 лет произошло удвоение реальных доходов населения, а структура прожиточного минимума осталась прежней — на уровне физического выживания, и это при условии, что семьи взяли на себя большой мандат полномочий по оплате образования и здравоохранения»<sup>5</sup>.

Как отмечают отечественные социологи, кризис, на фоне которого была поставлена задача модернизации страны, не прошел для российского населения даром. Практически три четверти населения считают текущую ситуацию в стране проблемной, кризисной, а каждый десятый россиянин назвал ситуацию катастрофической. Массовые оценки ситуации в стране немного улучшились за последний год, но остаются гораздо ниже, чем в докризисный период. Для большинства россиян окружающая действительность остается сложной, напряженной. Ситуация усугубляется еще и тем, что более половины населения по самооценкам достаточно сильно пострадали в результате экономического кризиса: **53% считают нанесенный им лично ущерб как минимум существенным. Неудивительно, что население практически единогласно в суждении о том, что в результате кризиса сложнее всего пришлось простым россиянам, то есть им самим**<sup>6</sup>. Таким образом, в России сохраняются условия для социальной поляризации, ведущей к выцветанию классического классового конфликта в Марксовом варианте. Прimitивная дифференциация населения, при которой большинство принадлежит к низшему нищему слою, препятствует процессам формирования групповых интересов и консолидации их в различные политические институты и общности для реализации этих интересов.

Таким образом, для современной России характерны резкие имущественные различия и, как следствие, острые социальные противоречия между богатыми и бедными, имущими и неимущими. В общественном сознании такие существенные различия не признаются легитимными и справедливыми, а их осознание способствует стихийному возрождению классовой (пролетарской, коммунистической) идеологии, основанной на идее классовой вражды и борьбы — питательной среды формирования политического радикализма и экстремизма, а не идее социального мира и сотрудничества классов. Террористические акты в отношении «новых богатых» и защищающих их власть имущих (представителей государственных органов, «силовых» структур и т.д.) встречаются в современной России пока относительно редко. Однако социологические данные показывают, что у экстремистской идеологии, опирающейся на идею классовой борьбы, при определенных условиях есть шансы на возрождение. Непосредственную связь между негативными оценками власти и неоднозначным восприятием экстремистских акций можно проследить на примере отношения общественного мнения к недавнему случаю с так называемыми «приморскими партизанами». По результатам опроса «Левада-Центра», больше половины (57%) опрошенных россиян слышали о ликвидации группы молодых людей, нападавших на милиционеров в Приморье. Из числа тех, кто слышал об этом, почти половина (47%) объясняет их поведение борьбой против системного разложения в рядах милиции и среди

<sup>5</sup> Интервью с заместителем директора Независимого института социальной политики Л. Овчаровой о природе, масштабах и путях преодоления бедности в России // ИГ-Сценарии. Независимая газета. 23.11.2010.

<sup>6</sup> Готово ли российское общество к модернизации? / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, Н.Е. Тихоновой. М.: Весь мир, 2010. С. 14–15.

чиновничества в России. Половина (55%) уверена, что этот случай демонстрирует крайне негативное отношение населения России к милиции в целом. Четверть (27%) респондентов относится к «партизанам» с одобрением и сочувствием, т.е. фактически склонна понять и поддержать террористические методы в отношении представителей власти, государства<sup>7</sup>.

По данным других представительных социологических исследований, около трети россиян выступают за безусловный передел частной собственности, понимая или хотя бы предполагая, что при этом не удастся избежать насилия, в том числе нелегитимного. Осознание распространенности в обществе подобных настроений порождает представление у некоторых экспертов, что экстремизм и терроризм — это продукты бедности. Подобные представления весьма популярны, особенно в публицистике левого толка, хотя историческая практика их не подтверждает. Так, в беднейших странах ничего похожего на терроризм нет и никогда не наблюдалось. Есть и другие факты, которые показывают, что «концепция бедности» — это слишком упрощенное представление о природе, причинах и социальных корнях экстремизма и терроризма.

Результаты социологических исследований говорят о том, что не просто бедность или низкий уровень социально-экономического положения провоцируют агрессию, создают почву для распространения радикальной идеологии, а именно длительно действующие по времени социальные противоречия и конфликты. Существует определенная взаимосвязь между оценкой социальной ситуации и восприимчивостью людей к идеологии экстремизма. Наиболее благоприятными социальными условиями распространения этой идеологии является сочетание целого комплекса социальных факторов: высокий уровень тревожности в отношении личной безопасности людей, закрытость каналов социальной мобильности (получение высшего образования, трудоустройства, предпринимательства), ограничения свободного выражения своих религиозных и политических взглядов, а также снижающийся на этом фоне уровень жизни в целом.

С точки зрения формирования условий для поддержания социально-политического баланса в стране в научном анализе нуждаются, прежде всего, отношения между населением и властью, обществом и государством. В России отношение общественного мнения к власти и государству традиционно расходится. Обычно под властью понимаются государственные чиновники, бюрократия, работники правоохранительных органов, а государство чаще всего выступает синонимом страны. В результате власть и ее представители получают, как правило, негативные оценки по самым разным основаниям, в то время как большинство граждан ожидает со стороны государства опеки, помощи и заботы. Вот как иллюстрируют это расхождение данные представительного социологического исследования 2007 г. На вопрос: «Как вы считаете, совпадают ли сейчас в России интересы власти и общества?» ответы распределились следующим образом: 28% — определенно или скорее да; 62% — определенно или скорее нет; 10% — затруднились ответить. В то же время 80% россиян полагают, что государство должно больше заботиться о людях, 74% — что большинство людей в России не сможет прожить без опеки государства, 66% — что государство должно заботиться о всех гражданах, обеспечивая им достойный уровень жизни<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Электронный ресурс: <http://www.levada.ru/press/2010062900.html>

<sup>8</sup> Общественное мнение — 2007. М.: Левада-Центр, 2007. С. 22.

Мировой финансовый и экономический кризис, кроме значительного падения уровня производства, привел к заметному росту безработицы. Только в феврале 2009 г. были уволены 300 тысяч человек, а в марте — еще 700 тысяч. По оценкам министра экономического развития РФ Эльвиры Набиуллиной, вся безработица в России, учитывая незарегистрированную, составляла в этот период не менее 7 миллионов человек, а это уровень безработицы в 10%. По данным Росстата, около трети всех российских безработных — молодежь без опыта работы, т.е. после учебных заведений<sup>9</sup>. Именно этот контингент может оказаться самым восприимчивым к экстремистской идеологии и принять активное участие в протестных акциях, столкновениях и конфликтах. В этой связи интересно отметить, что Росстат отказался от ежемесячной публикации данных о безработице в стране, наверное, чтобы не будоражить общественное мнение. Тем не менее, уровень безработицы в России в целом выше, чем в США и в абсолютном большинстве стран Евросоюза.

Социальные противоречия, следовательно, сегодня являются наиболее острыми и значимыми. Поэтому за частую за ростом этнической, межнациональной напряженности стоят именно неблагоприятные социальные условия, безработица, низкий уровень жизни, огромное и неоправданное социальное расслоение, тотальная коррумпированность государственного аппарата. Таким образом, для противодействия распространению протестных настроений, идей классовой ненависти и вражды недостаточно только сокращения разницы в доходах до приемлемого, «европейского» уровня — в 6–8 раз и решения проблемы «бедности». Необходимо создать условия для формирования современной национальной идеологии, основанной на идеях классового мира и над социально-классовой и групповой идентичностью.

Серьезную угрозу тлеющие социальные и экономические противоречия представляют для возникновения этно-национальных конфликтов. Как пишет известный отечественный специалист в области теории конфликта Д.В. Дмитриев, «в сложной, нередко непредсказуемой социально-экономической ситуации люди начинают обращаться к этничности и вере. “Погружение в этничность” часто сопровождается стремлением слить воедино этническую и политическую единицы, что, в конечном счете, ведет к межэтническим конфликтам и сепаратизму»<sup>10</sup>.

Некоторые специалисты считают, что «этнически плюральные общества не благоприятствуют развитию демократии»<sup>11</sup>. Тот факт, что большинство (по данным В. Коннора, около 90 %) современных государств полиэтничны по составу своих граждан, ставит проблему соотношения национализма и демократии в качестве одной из фундаментальных и остро дебатированных проблем современных общественных наук. Действительно, успех демократизации зависит, помимо всего прочего, также от того способа, при помощи которого государство реагирует на вызовы, брошенные характером и структурой общества, в рамках которого призван функционировать новый режим. Разделенное общество, в котором общественные группы продолжают рассматривать друг друга как постоянных противников, представляет собой гораздо более сложную проблему для консоли-

<sup>9</sup> Мишина Е. Трудовая порука // Московский комсомолец. 27.04.2009. № 90.

<sup>10</sup> Дмитриев А.В. Юг России: конфликтологическая экспертиза. М.: Альфа-М, 2010. С. 96.

<sup>11</sup> См.: *Rabushka A., Shepsle K. Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability.* Columbus, 1972. P. 186.

<sup>12</sup> *Connor W. Nation-Building or Nation-Destroying? // World Politics.* № 24. 1972. P. 319–355.

дации, чем плюралистическое общество, в котором наличествует широкий набор гражданских организаций, переплетение которых образует основу для политики умеренности, толерантности и компромисса. Этот вопрос имеет политическую подоплеку в том, что касается способа использования общественных институтов и их оформления в процессе демократической консолидации.

Далее, в условиях глобализации и демократизации в государствах растет приток мигрантов разной этнической принадлежности. В России эта проблема отягощается меньшей готовностью принимающего населения и повышенными ожиданиями прибывающего. Миграция становится конфликтогенным фактором на территориях с большим наплывом вынужденных мигрантов. Многие проблемы восприятия и адаптации мигрантов ложатся на травмированное сознание значительной части населения после распада СССР, национальных движений, а также последствий чеченских событий.

Отмечая особенности новой этнополитической ситуации в современной России, Л.М. Дробизева и Э.А. Паин указывают на растущую неадекватность государственной политики реально сложившимся, устойчивым тенденциям этнополитического развития. Объективные тенденции, по их мысли, свидетельствуют об усилении этнического самосознания, росте разнообразия этнических общностей и усложнении форм и характера взаимоотношений между ними. В то же время государственная политика не замечает (или не хочет замечать) усложнения и дальнейшей дивергенции этнических процессов, предлагая упрощенные политические модели, делая основную ставку на централизованные, «спускаемые сверху» административные методы управления в рамках концепции «восстановления вертикали власти»<sup>13</sup>. Видимо, поэтому так тесно сегодня переплелись политические, административно-государственные и этно-национальные конфликты, демонстрируя один из самых напряженных узлов в развитии политической трансформации в современной России.

Все особенности этноса как особо устойчивой формы общности людей должны всесторонне учитываться при проведении социально-экономических и политических преобразований. Романтические иллюзии относительно того, что этно-национальные конфликты можно легко и быстро разрешить, ушли в прошлое. Как пишет В.А. Авксентьев, обобщая современное состояние этноконфликтологии, «оценки перспектив урегулирования этнических конфликтов в современной исследовательской литературе достаточно пессимистичны»<sup>14</sup>. Такое смещение акцентов не случайно: 1990-е гг. — это годы очевидных провалов в миротворческой деятельности на самых разных уровнях, включая уровень ведущих международных организаций, разочарования в возможностях миротворческой деятельности как таковой, появления таких понятий, как «гуманитарная интервенция», само существование которых трудно было представить в начале 1990-х гг. Поэтому внимательное исследование и экспертиза состояния этно-национальной конфликтности в процессах модернизации любого общества — задача первостепенной важности. Этнический субъект легко мобилизуется, еще быстрее политизируется,

<sup>13</sup> Дробизева Л., Паин Э. Особенности этнополитических процессов и этнической политики в современной России // Политические и экономические преобразования в России и Украине. М.: Три квадрата, 2003. С. 232.

<sup>14</sup> Авксентьев В.А. Проблемы исхода этнических конфликтов: современные воззрения // Этнические конфликты и их урегулирование: взаимодействие науки, власти и гражданского общества: Сборник научных статей. Москва — Ставрополь: Изд. СГУ, 2002. С. 4.

но сохранить его социальную энергию в конструктивных рамках представляется весьма труднодостижимым делом. Слишком велика иррациональность и инерционность этнических коллизий, которые могут затухать, чтобы затем вспыхнуть с новой силой. А если этот конфликт «обрастает» суммой иных типов конфликтов — экономических, социокультурных, собственно политических, то процесс трансформации общества может быть заблокирован на достаточно длительный срок, и альтернативы его развития могут быть самыми неожиданными. Очень точно обобщает угрозы этно-национального свойства модернизации А.В. Дмитриев: «*В случае экономического, социального или политического, а вероятнее всего, общесистемного кризиса, линия особого напряжения будет проходить уже не по периферии России, а в самых важных ее нервных узлах*»<sup>15</sup>.

Способна ли нынешняя политическая системы справиться с задачами эффективного воплощения в жизнь задач системной модернизации? В российском государстве за прошедшие годы сложилась не плюралистически-партиципативная, не консенсуальная и даже не ограниченно-процессуальная (шумпетеровская) модель демократии, а псевдодемократия, за фасадом которой скрываются корпоративно-бюрократический авторитарный режим. Принятие управленческих решений при таком режиме почти полностью закрыто от населения, а сами чиновники не несут перед ним никакой ответственности. Именно поэтому политическая система современного российского общества отличается низкой эффективностью в достижении реальной политической стабильности и социально-экономического развития. *Именно поэтому она навязывает обществу идею консолидации и единства, исключая конкурентность и равноправие социально-политических интересов в публичной сфере и скрывающих, по сути, основное противоречие российского общества — между крепнущей тенденцией к монополизации власти и плюрализмом тех многочисленных интересов, которые были «разбужены» волной демократических перемен в России.* «...Государственная власть — хотя бы ее верхние эшелоны — должна повзрослеть в политическом отношении, т.е. осознать неизбежность конфликта разных форм и средств приобщения к современной цивилизации, подготовки ее предпосылок и — главное — определиться, на чьей стороне она в данном конфликте выступает. Нельзя преодолеть старые и новые диспропорции, вовлечь в общественную жизнь новые группы людей, возвыситься до отстаивания государственно-национальных интересов страны, уповая на “просто” капиталистическое развитие, не задумываясь над типом экономической и социальной эволюции. А он-то сейчас — основная проблема, вокруг которой разворачивается ожесточенная борьба»<sup>16</sup>.

Таким образом, Россия готовится к старту своего модернизационного проекта не с нулевой отметки, имея как опыт имперского и советского периода, так и определенный институциональный дизайн, возникший в последние десятилетия. Анализ исторического прошлого показывает, что, не решившись в свое время на существенную перестройку политической системы, правительственные круги Российской империи в конечном итоге лишились возможностей управления модернизационными конфликтами, и развитие ситуации пошло по революционному пути. Рассматривая происходившие тогда процессы с этих позиций, можно сказать, что существующие политические институты не смогли

<sup>15</sup> Дмитриев А.В. Юг России: конфликтологическая экспертиза. М.: Альфа-М, 2010. С. 77.

<sup>16</sup> Пантин И.К. Демократия в России: противоречия и проблемы // Политические исследования. 2003. № 1. С. 144.



обеспечить создание коалиции сторонников модернизационных идей и механизмов управления социальными конфликтами. Половинчатые реформы начала XX в. мало что дали в этом плане, т.к. новые политические институты (партийная система, парламент) плохо сочетались со стремлением сохранить основы самодержавной монархии. Они способствовали аккумуляции социального недовольства, но оказались неэффективны с точки зрения использования позитивных функций конфликтов модернизации. Как следствие, власть перешла в руки радикалов, рассматривавших модернизацию как средство осуществления более масштабных планов.

Репрессивные механизмы, изначально превалявшие в новой политической системе, постепенно получали все более широкое распространение. Неудивительно, что конфликты, порожденные революцией, в том числе и внутрипартийные дискуссии о путях развития, были разрешены на основе подавления, а впоследствии — устранения политических противников. Все действительные или мнимые успехи сталинской модернизации в значительной степени обесценивались огромными затратами ресурсов, прежде всего человеческих. В конечном итоге советская система так и не смогла выработать действенных механизмов управления подобными конфликтами, сторонники ее эволюционной трансформации не заняли должного места в элите. Неспособность справляться с нарастающими противоречиями привела ее сначала к весьма бессистемной перестройке (попытка трансплантации демократических институтов в ускоренном темпе), а затем — и к полному краху.

Последние два десятилетия политического развития, вместившие в себя и либеральную демократизацию, и отход от нее, и возрождение туманных надежд на некий демократический реванш, при всей их противоречивости все же задали некий общий тренд — интеграцию в современный мир, который и сам переживает процессы глобального переустройства. Возникшая система формальных институтов в целом соответствует «стандартам демократии», но при этом представляет собой скорее «институциональный антураж». Т.е. эти институты формальны в негативном смысле этого слова, они не обеспечивают выполнение возложенных на них функций, и в частности — консолидацию сторонников модернизации, обеспечение функционирования власти как эффективной модернизирующей силы. За фасадом политической системы работают институты другого типа — неформальные, скорее даже теневые. Они обеспечивают управление конфликтами в интересах сегментов элиты, занявших или укрепивших свои позиции в эпоху правления В.В. Путина и сегодня не заинтересованных в масштабных изменениях, составляющих «партию стабильности». Идеи модернизации если и воспринимаются ими, то лишь в экономико-технологическом ракурсе, что предопределяет имитационный характер их реализации.

О том, что система «управляемой демократии» становится препятствием для развития страны, говорят ныне даже ее прежние идеологи. Например, С.А. Марков подчеркивает: «Власть должна создавать механизмы развивающейся демократии, которые будут направлять развитие политической системы от управляемой демократии к демократии консолидированной»<sup>17</sup>. При условии, что это действительно стало бы политической установкой, появляются шансы запустить

<sup>17</sup> Марков С.А. Кремль и демократия // Элиты и общество в сравнительном измерении. М.: РОССПЭН, 2011. С. 326.

позитивно-функциональный конфликт, используя существующий потенциал политических институтов, и преодолеть инерцию в развитии. В России существует запрос на изменения, как в сфере распределения социальных и экономических благ, так и в сфере обеспечения безопасности, реализации прав граждан. Однако в существующих условиях он реализуется в виде смутного брожения, чреватого непредсказуемыми последствиями.

Таким образом, российский социум, вступая в полосу перемен, начинает испытывать все последствия изменений в экономической, политической, социальной и пр. системах, «взламывая» привычное равновесие структур и институтов и навязывая самим ходом изменений новую расстановку сил. Этот процесс по своей изначальной сути глубоко конфликтен, поскольку изменяет устоявшиеся нормы и «правила игры» и актуализирует противоречие между новыми общественно-политическими тенденциями и старыми устоями. Причем эти процессы идут комплексно, они имеют отношение к системной модернизации, то есть ликвидации старой системы и замещению ее новой. Причем сам переход осуществляется в условиях полиэтничного общества. Противоречия начинают разворачиваться во всех сферах общества — социально-экономической, политической, духовной, и одновременное их обострение создает кризис общества как результат глубинных изменений в содержании и формах жизни различных социальных групп, серьезного нарушения механизма контроля в экономике, политике, культуре. Проявлением кризиса общества служит определенный подъем социальной напряженности, который как индикатор назревшего общественно-политического кризиса требует своего разрешения и, как правило, приводит к формированию определенных социальных субъектов, реализующих это противоречие в конкретной системе противодействий. Если же назревший кризис своевременно не выявляется, а конфликтное противоречие никак не разрешается, «тлеет», уходя вглубь, истощая силы общества, возникает тупиковая ситуация, когда люди осознают реальное расхождение между провозглашенными идеалами и целями общественного развития и его действительными результатами. Синдром «зависания» может длиться сколь угодно долго, пока не возникнут новые обстоятельства и не сформируются новые субъекты, в интересы которых будет входить завершение этой неопределенности.

Способен ли конфликтологический подход дать адекватное описание противоречий и конфликтных напряжений, которые неминуемо будут возникать в процессе системной модернизации? Проблема *порядка* является ключевой для понимания жизнеспособности и плодотворности конфликтологической парадигмы. Какой порядок и стабильность нам нужны? Каковы их характеристики и условия конституирования? Р. Дарендорф посвятил этому вопросу целый ряд размышлений. В первую очередь, он усматривает невозможность существования общественного порядка и стабильности, исключаящих конфликт и столкновения институтов, то есть структурно-функциональной модели. «Равновесная функциональная система, — пишет исследователь, — как идеальное представление — ужасная мысль. Это будет общество, где каждый и все имеет закрепленное за собой место, играет собственную роль, выполняет собственную функцию; общество, где все идет по маслу, и поэтому ничто и никогда не нуждается в изменении; раз и навсегда правильно упорядоченное общество. Поскольку структурно-функциональное общество таково, оно совершенно не нуждается в конфликтах; с другой же стороны, поскольку ему неведомы конфликты, оно

напоминает ужасную картину совершенного общества. Пусть такая модель сходит за продукт утопических фантазий, в качестве программы или идеологии реальных отношений она может иметь лишь нетерпимые последствия. Если утопия реализуется, то она всегда будет тоталитарной; ибо лишь тоталитарное общество знает де-факто — во всяком случае, мнимо знает, — то всеобщее согласие и единство, ту серую одинаковость равного, которая характеризует совершенное общество. Кто хочет достигнуть общества без конфликтов, тому придется добиваться этого посредством террора и полицейского насилия, ибо сама мысль о бесконфликтном обществе есть акт насилия по отношению к человеческой природе»<sup>18</sup>. Далее Р. Дарендорф подчеркивает, что мы живем — и это конституирующая аксиома человеческого бытия — в мире **неопределенности**. А так как мы не можем знать совершенное общество, человеческое общество должно быть историчным, то есть постоянно стремиться к новым решениям. «Из-за того, что в историческом обществе то, что правильно сегодня, завтра может (а, вероятно, даже и должно) стать неправильным, и поскольку в неопределенном мире ответ одного не может быть правильнее, чем ответ другого, *всякий прогресс зиждется на многообразии и противоречивости человеческого общества, то есть на том, чтобы наперекор нормам и группам находить “разовое” приемлемое решение, чтобы тут же его снова критически релятивизировать*. В этом смысле конфликт и изменения, многообразие и история основаны на конститутивной неопределенности человеческого существования»<sup>19</sup>. И в этом, по мысли ученого, лежит главное основание, делающее привлекательной либеральную теорию политики, поскольку *стабильность и порядок* здесь достигаются через взаимодействие принципов господства и подчинения, исход которого определяется через *открытое конкурирование различных по направленности интересов*. Поэтому, заключает Дарендорф, справедливость состоит скорее в непрерывно изменяющемся результате диалектики господства и сопротивления, нежели в отстраненном от всяких перемен состоянии застывших институтов<sup>20</sup>.

Самый неправильный, непродуктивный ответ на проблему неопределенности человеческого мира — это стагнация, сохраняющая status quo. Безусловно, парламенты, выборы и прочие элементы традиционной демократии не являются единственным ответом на актуальный вопрос о противодействии тирании и сохранении открытости общества. «Но в любом случае такие институты должны допускать конфликты; они должны служить цели контроля над властью, а не ее камуфляжу с помощью идеологии гармонизации, и они сами должны допускать перемены в замысловатом мире сложного современного общества»<sup>21</sup>.

Отдавая себе отчет в амбивалентности и противоречивости политических процессов современного мира, Р. Дарендорф признает, что трудно решить, какой подход — равновесный или конфликтный — правилен. Вероятно, этот вопрос невозможно решить окончательно. Его решение зависит от конкретной аргументации, то есть от конкретного исследования каждого из особых этапов в развитии и состоянии общества<sup>22</sup>. Именно в этом состоит содержательный

<sup>18</sup> Дарендорф Р. Равновесие и процесс: против статического предрассудка в социологической теории // Дарендорф Р. Тропы из утопии. М.: Праксис, 2002. С. 374.

<sup>19</sup> Там же. С. 375.

<sup>20</sup> Там же. С. 426.

<sup>21</sup> Там же. С. 425.

<sup>22</sup> Там же. С. 46.

пафос конфликтологических исследований Р. Дарендорфа. Проанализировав колоссальный исторический материал из жизни западноевропейского общества, начиная с индустриальной революции и заканчивая сложным переходом к постиндустриальной эпохе, ученый, тем не менее, констатирует, что *поразительно и ненормально не наличие, а отсутствие конфликта*: «и у нас есть все основания проникнуться подозрением к тому обществу, где, по всей видимости, конфликтов нет. Разумеется, мы не должны предполагать, что конфликты всегда являются насильственными и неконтролируемыми. Вероятно, существует некий континуум от гражданской войны до парламентских дебатов, от забастовок и локаутов до мирных переговоров о тарифах. Наши проблемы и их объяснения, несомненно, многому научат нас относительно вариативной широты форм конфликтов. Между тем если мы сформулируем такие объяснения, то никогда не утратим из виду лежащее в их основе допущение, что конфликты можно на время подавить, что их можно регулировать, канализировать и контролировать, но что ни король философов, ни современный диктатор не в состоянии устранить их раз и навсегда»<sup>23</sup>.

Таким образом, снимающая в своем содержании противоположность принципов конфликта и равновесия конфликтологическая парадигма особый акцент делает на *динамической природе равновесия*. *Стабильность* (равновесие) является *прогрессивным результатом* разрешения (урегулирования) социальных конфликтов, если они разрешаются (регулируются) рациональным и демократическим путем и если они расширяют границы человеческой свободы и создают более благоприятные условия для жизни большинства людей. То есть стабильность, основанная на «укрошении» и минимизации деструктивных, разрушительных форм проявления конфликтов в виде насилия и конфронтации, ведет к предпочтительным исходам общественных изменений.

*Стабильность* может стать *регрессивной*, если она достигается односторонним силовым принуждением и не допускает ни в каких формах сопротивления или несогласия. Такой порядок превращается в самоцель и вырождается в стагнирующее тоталитарное общество.

В российском общественном сознании в последние несколько лет появились призывы отойти от конфликтологических исследований и перейти на алфавит социологии согласия, или консенсусологии<sup>24</sup>. Смена интеллектуального акцента понятна — российское общество получило так называемую «моральную травму» от революционных потрясений 1990-х гг.; социально-политическая доминанта путинского политического режима состояла в усилении консолидации и восстановлении порядка. Но как ни странно, именно опыт последних лет актуализировал в нашем общественном сознании понятие «стагнирующей демократии». Совершенно точно подметила известный российский конфликтолог А. В. Глухова, анализируя природу консолидации восточноевропейских и постсоветских обществ, что «процесс консолидации и некоторой стабилизации социальных и общественных структур не должен вводить в заблуждение относительно его внутренних противоречий, зреющих политических и социокультурных размежеваний, которые могут обернуться конфликтами в недалеком будущем. Не исключено, что именно конфликт

<sup>23</sup> Там же. С. 357.

<sup>24</sup> См.: *Эфиоров С. А.* Социальное согласие: утопия или шанс? М.: ИС РАН, 2002; *Охотникова М. М.* Социология согласия. Тюмень: ТГУ, 2000; *Алиев М. Г.* Социализация согласия. М.: ИФ РАН, 1998 и др.

станет тем необходимым и единственным механизмом, который откроет путь к подлинному обновлению общественных систем и их прочной, а не эфемерной стабилизации, но при условии, что накапливаемый в обществе потенциал недовольства и протеста обретет четкие, институциональные формы, а решение будет найдено на путях компромиссов и общенационального согласия»<sup>25</sup>.

Возврат к *противопоставлению порядка и конфликта* означает методологическое и теоретико-концептуальное обеднение парадигмальных возможностей социогуманитарного мышления. Стоит напомнить результаты объединительных усилий Л. Козера, предпринятых им еще в 1956 г., направленных на то, чтобы включить конфликтные теории в русло структурно-функционального подхода, и выразившихся в выводе о том, что *теория общества, и в особенности социальных изменений, проходящая мимо конфликтных явлений, представляется ущербной*. «Чем больше об этом думаешь, тем больше понимаешь, что конфликт и сотрудничество не отдельные вещи, а фазы одного процесса, который всегда включает и то, и другое»<sup>26</sup>.

Конфликтологическая парадигма в своей содержательной экспликации «снимает» противопоставление интегративной и конфликтной модели общества и рассматривает их не как взаимоисключающие друг друга концепты, но как взаимодополняющие. Акценты в выделении каждой из сторон решаются каждый раз конкретно-исторической ситуацией позиционирования исследователя. Стратегически обе модели правильны и продуктивны в аналитическом смысле. Стабильность и изменение, интеграция и конфликт, функция и дисфункция, консенсус и принуждение представляют собой два равнозначных аспекта общества, диалектически взаимосвязанных друг с другом и лишь в такой сущностной взаимозависимости описывающих общественные процессы более или менее исчерпывающим образом. «Для объяснения социальных проблем нам необходима как равновесная, так и конфликтная модель общества, и может быть, в философском анализе у человеческого общества всегда два лица, наделенных одинаковой реальностью, — отмечает в этой связи Р. Дарендорф. — Одно лицо — стабильности, гармонии, консенсуса, а другое — изменения, конфликта, принуждения»<sup>27</sup>.

Конфликтологическая парадигма позволяет реконструировать противоречивость и амбивалентность общественного процесса через активное самоопределение социальных субъектов, борьба и противостояние которых определяется особенностями их жизнедеятельности, их наличного социального бытия. Именно на основе этого осмысления конфликтологическая парадигма стремится предложить пути и средства придания этому противостоянию позитивного характера и форм, позволяющих принципиально разрешить составляющие их основу противоречия. Таким образом, анализ процессов модернизации просто в категориях «объективистского» подхода будет малопродуктивен — управлять и воздействовать в строгом смысле можно только на активность определенных субъектов, анализируя специфику их деятельности и те противоречия, которые порождают каждый раз меняющийся рисунок социального взаимодействия. Восстановление адекватного понимания диалектически противоречивой природы трансформации социального бытия, субъектной обусловленности этого процесса

<sup>25</sup> См.: Глухова А.В. Новая конфликтность постсоциалистических обществ. Тезисы научно-практической конференции «Социальные конфликты и социальный мир: поиск оптимума». В.: ВГУ, 2003. С. 2.

<sup>26</sup> Козер Л. Функции социального конфликта. С. 37.

<sup>27</sup> Дарендорф Р. Тропы из утопии. С. 358.

позволит минимизировать деструктивные издержки социальной динамики, оптимизировать социальные конфликты и удерживать их в режиме позитивно-функционального развертывания.

Коротко остановимся на этом аспекте конфликтогенности политической модернизации России. Начав стремительно и смело с реформирования политико-государственной власти, пришедший после Б. Ельцина В. Путин скоро понял, что главная проблема, которая потребует от него политической воли, смелости и решительности, — это проблема «укрощения» верховной бюрократии. В своем обширном интервью<sup>28</sup> четырем главным редакторам российских газет он с горечью отмечал, что «есть одна проблема, которая действительно не может не наводить на печальные мысли, — очень трудно бороться с российской бюрократией». И вот в этом признании — главный болевой нерв нынешней России. Старая, постсоциалистическая номенклатура, мощная, не склонная ни к каким уступкам, хищная и своекорыстная, стала главным барьером на пути формирования институциональной инфраструктуры инновационной экономики. «Приватизировав» государство, государственная бюрократия не имела никаких реальных ограничений в своем стремлении к самообогащению за счет общества, используя самые разнообразные средства (государственные дотации, особые льготные кредиты, специальные внешнеторговые льготы и пр.) Общество было превращено, таким образом, в своеобразную «домашнюю колонию». *Номенклатурное «начало» исказило и контуры формирующейся демократической власти. Отсекая «низовое» демократическое движение, оно смогло стать основой политической власти и постепенно привести ее к авторитарной реконверсии.*

Далее, государственная бюрократия способствовала концентрации собственности в руках узкой, «прикормленной» и «своей» группы предпринимателей, крепко связанной с ней. *«Разжиревшие» финансовые группировки (олигархи) стали претендовать на политическую субъектность и демонстрировать абсолютную независимость от интересов страны.* К середине 90-х гг. степень политического влияния кланово-корпоративных структур и масштаб «приватизации» ими институтов гражданского общества и государства (а также функций последнего) были столь высоки, что эксперты рассматривали их на фоне тотальной десубъективизации других участников политического процесса (включая государство) в качестве ведущих субъектов современной российской политики<sup>29</sup>. За время президентства Путина происходит политическое подчинение олигархического капитала. Это выразилось в усилении контроля Президента и правящей верхушки над бизнесом, в том числе и в экономической сфере. Наиболее важные отрасли экономики Президент стремится контролировать непосредственно через подчиненных и доверенных лиц, а не через частных предпринимателей, преданность которых всегда относительна. Государство «возвращается» в экономику в виде крупнейших государственно-частных компаний, контролирующих «стратегически» наиболее важные и доходные сырьевые отрасли. Складывается система теснейшим образом связанного с властью «государственно-монополистического капитала». Такая система, как точно подмечает Д. Фурман, «адекватна безальтернативности президентской власти, стремящейся себя обезопасить от политических угроз, возникающих в экономической сфере. В имитационно-демократической

<sup>28</sup> Российская газета. 22.03.2001.

<sup>29</sup> Доклад фонда «Реформа». Проблема субъектности российской политики // НГ. 19.02.1998.



системе “настоящие” рыночные отношения невозможны — квазидемократии соответствует квазирынок»<sup>30</sup>. Стоит ли нам рассчитывать на наши частные и государственно-частные корпорации (монополии)? Среднемировая прибыль на капитал сегодня составляет порядка 9% в год. Наши же монополии привыкли без особых хлопот получать 100, 300, 500 и более процентов годовой прибыли. Частные нефтедобывающие компании в Саудовской Аравии получают примерно 10% от природной ренты, и они счастливы. Наши же получают 60–70% и к тому же в растущих масштабах переводят эти средства за границу. Пока нам не удастся согнать уровень прибыльности наших монополий до общепринятого в мире, надеяться на автоматический механизм модернизации российской экономики бесполезно.

Средний и мелкий бизнес оказался «зажат» крупным государственно-монополистическим капиталом, государством и криминалом, что в перспективе заблокировало становление среднего класса. Представители малого и среднего бизнеса за последние 20 лет так и не сумели поднять голову под давлением бюрократически-криминального прессы. А между тем, из мировой практики известно, что многие оригинальные инновационные решения генерирует малый и средний бизнес (МСБ), который характеризуется высокой восприимчивостью к новшествам. Из 60 крупных открытий XX века 48 были разработаны МСБ. К ним относятся такие фундаментальные открытия, как микропроцессоры, персональный компьютер, сканер, телефакс, двигатель Ванкеля, водолазный скафандр и многие другие.

Все это приводит к искажению кристаллизации частных интересов, что способствовало формированию общества не гражданского, а бюрократически-корпоративного. Конфликт между гражданским обществом и силами, противопоставляющими ему корпоративное общество, налицо<sup>31</sup>. Корпоративизм как система отношений между государством и различными группами интересов предполагает согласование своих позиций по принципиальным социально-экономическим вопросам и выступает в современном мире как один из каналов функционального представительства. В отличие от партийно-парламентского представительства он основан на прямых контактах сторон. *В условиях отсутствия социальной ответственности бизнеса и власти корпоративизм превращается в идеологию и практику консолидированного сотрудничества чиновничьего класса, финансово-промышленных группировок по расхищению бюджетных средств и другого национального богатства.* Эгоистические интересы финансовых и государственных олигархических групп навязываются обществу как всеобщие, задающие рамки деятельности. ***В этом случае корпоративное представительство и отношения становятся тормозом для развития демократии, прежде всего — гражданского общества, и подменяют публичную политику политическими технологиями.*** И в этом состоит одна из причин неработоспособности модели теории групп в том виде, в каком ее представляли Трумэн и Бентли. Тот вариант, в каком она реализуется в России, приводит не к совмещению компромисса и равновесия, не к соревновательности разнонаправленных групповых интересов, а к нарастанию вертикального неравенства, «растворению» групповых интересов в элитистских, либо — в классовых, причем в форме дихотомии «господство—подчинение», описанной Р. Дарен-

<sup>30</sup> Фурман Д.Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М.: Весь мир, 2010. С. 105.

<sup>31</sup> См.: Гражданское общество или корпоративное? // Свободная мысль. 1998. № 9. С. 118–127.

дорфом. Таким образом, условия для реализации конструктивного потенциала конфликтологической парадигмы сужаются. Общеизвестно, что в России трудно достигается согласие, особенно по стратегическим вопросам развития общества. Конфликтность, возобладавшая в поведении различных представителей элиты, идейная нетерпимость и установки на победу над соперником, а не на достижение политического компромисса с ним, оказавшиеся свойственными практически всем элитным группам как антидемократической, так и демократической ориентации, не позволяют применить в российских условиях стратегию *«пактированного перехода»*. И это обстоятельство, добавившееся к многочисленным объективным трудностям трансформационного периода, существенно усугубило политическую напряженность в обществе.

Пока создается впечатление, что противников у модернизации больше, чем сторонников. Это весьма определенный круг, четко обозначенный Президентом России Д.А. Медведевым: влиятельные группы продажных чиновников и ничего не предпринимающих «предпринимателей», которые хорошо устроились, у которых «все есть». Этим политическим силам, использующим ресурс административной ренты и экономики «газо-нефтяной трубы», использующим разного рода коррупционные схемы, вполне по душе и нынешний сырьевой характер российской экономики, и неразвитость политических институтов, и гражданская апатия общества. А поскольку эти силы действительно очень влиятельны, то ради сохранения такого «статус-кво» они задействуют все, что только возможно: административно-государственный диктат, мощь электронных СМИ, отвлекающих людей от жизненных проблем разного рода чернухой и «развлекухой», внедрение в общественное сознание настроения пофигизма и потребительских псевдоценностей. Именно в интересах этих сил обществу настойчиво подбрасывают идеи, что Россия не создана для демократии, что парламент — это «не место для дискуссии», что оппозиция — нечто ненужное и ни на что не способное, да и вообще не надо «заморачиваться» политикой, ибо все равно изменить ничего нельзя...

Сумеет ли Д. Медведев поставить под жесткий контроль верховной власти деятельность бюрократии, которая должна выступать лишь инструментом реализации национальной стратегии развития?.. Начав свое президентство с выдвижения известных десяти политических инициатив, направленных на повышение качества народного представительства, более полный учет интересов людей, развитие гражданского общества и демократического государства, укрепление доверия граждан к власти и усиление солидарности в обществе<sup>32</sup>, он все больше пытается развернуть политико-государственную власть лицом к обществу, расширяя рамки публичной сферы и публичного обсуждения наиболее важных проблем общества (обсуждение закона «О полиции», обсуждение закона «Об образовании» и пр.).

Извечный конфликт между политическими и административными функциями государственно-политического управления, который по-разному решали различные национальные системы государственного управления, для нашего общества имеет особый смысл. Совершенно точно подмечает В.С. Комаровский, что к числу наиболее значимых общемировых тенденций развития института современного государства относится блокировка ветвей власти. Причем блокировка ветвей власти повсеместно идет по линии возвышения исполнительной ветви власти<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Медведев Д.А. Послание к Федеральному Собранию РФ. М., 2008.

<sup>33</sup> Связи с общественностью в политике и государственном управлении (под ред. проф. В.С. Комаровского). М.: Издательство РАГС, 2001. С. 83.

Одновременно отмечается растущая независимость аппарата власти от политического контроля, что превращает его в самостоятельного и значимого игрока политического поля, способного навязывать свою волю и «правила игры» другим участникам политического процесса. В России, думается, это проявляется с особой силой, учитывая особую роль государства в политической истории страны. *Администрирование начинает значительно доминировать над публичной политикой.* Мощное сплетение противоречивых тенденций зреет в точке сопряжения потребности на усиление регулирующей роли государства и той силы, которая в первую очередь воспользуется растущим влиянием государственного авторитета. Парадокс ситуации состоит в том, что в условиях слабости демократических институтов реформы приходится проводить «сверху», то есть руками самой государственной бюрократии. Именно этот «класс» вместе с привилегированным, «прислонившимся» к власти бизнесом создает мощные очаги сопротивления модернизационному проекту.

Можем ли мы оживить, разбудить российское общество, сформировать его модернизационную активность без того, чтобы не отстроить действенную систему взаимодействия гражданского общества и власти? Этот посыл адресуется, прежде всего, к решению вопроса о выборе методов и средств реализации конструктивных идей. Можно ли поднять общество на большой проект, используя лишь авторитарно-мобилизационный потенциал, имея в виду лишь методы *«реформирования сверху»*, абсолютизируя административное воздействие взамен политического, теневого — взамен публичного? Таким образом, «противоречие между модернизацией России (демократизация, рынок, конкуренция, отношения между властью и бизнесом) и старой командно-административной системой превратилось в конфликт альтернативных способов приобщения широких масс к современной цивилизации — олигархически-бюрократического и государственно-демократического. Результатом победы любого из них будет... капитализм. Вопрос заключается в том, *какой ценой* утвердится современный капитализм в России, *кто и как* определит его социальную форму, его политическую “физиономию”»<sup>34</sup>.

В России для описания этого процесса был предложен с конца 90-х гг. специальный термин — *«управляемая демократия»*, которая, по сути, допускала сознательные провокации властью одних конфликтов для усиления или минимизации других, а чаще — во имя «расширения властью своих полномочий не только за законные, но и за любые разумные пределы» (Г. Павловский). Властные группировки в своих корыстных целях допускают манипуляции поведением и сознанием общества для того, чтобы «страна заглотнула новую систему общения с собой». Таким образом, *суть управляемой демократии состоит в том, что, соблюдая внешние формы демократии, сохраняются демократические декорации, но на самом деле все решается за кулисами.* «Подковерные игры» в коридорах власти взамен публичной, открытой политики. И рядовые граждане, и все политические фигуры, и все чиновники на всех ступенях бюрократической иерархии знают «негласные правила игры» и санкции за их нарушение. Знают и о бесполезности спонтанных попыток чего-либо добиться. Подобные манипуляции конфликтными технологиями ведут общество в очередной тупик, блокируют реальное разрешение на-

<sup>34</sup> См.: *Пантин И. К.* Демократия в России: противоречия и проблемы // Политические исследования. 2003. № 1. С. 144.

зрелищных социально-политических противоречий, не допускают свежего притока сил и идей «снизу» и способствуют усилению не эффективного государства, обеспечивающего всем равные «правила игры», а чиновничье-номенклатурного слоя. И доверия во взаимоотношениях с обществом это власти не прибавляет. В действиях властных институтов, в том числе суда, прокуратуры, налоговых органов, общество начинает видеть реализацию политических заказов и воспринимать как корыстное орудие, правда, теперь уже других политических группировок. *Нам нужна сегодня не управляемая демократия, а реальная, истинная, способствующая формированию полноценного гражданского общества и подлинных субъектов политики. Только тогда мы можем иметь публичное соревнование социальных интересов, цивилизованный дискурс различных политических субъектов и консенсус по базовым проблемам развития общества.* Но этот вывод звучит слишком риторически перед лицом уже проявляющегося в своих основных очертаниях политического режима, больше «подстраивающегося» под задачи нового «революционного» рывка вперед и одновременно консервативной «стабилизации» политической системы и разрешения назревших основных социально-политических противоречий на основе *административно-бюрократического и квази-гражданского «единизма»*. Это выразилось, как всегда, в парадоксальных афоризмах лидера правящей партии Б. Грызлова на заседании Госсовета 22 января 2010 г.: *«Мы сегодня политическую систему не меняем, мы ее сегодня модернизируем»*<sup>35</sup>. (выделено мною. — М.М.)

Таким образом, судьба цивилизованной конфликтности в политической сфере во многом сегодня предопределяется противоборством авторитарных и демократических тенденций политической модернизации России. Ведь не секрет, что большинство российских граждан связывают выход из глубокого системного кризиса не с демократией, а с усилением режима «сильной руки», но что еще опаснее — в профессиональных кругах стало складываться мнение, что в условиях усиления постиндустриальных тенденций развития мира, нарастания глобализационных процессов демократические ценности, само понятие демократии являются провинциальной идеей, отзвуком политических битв конца XVIII — начала XX в. Но хочется подчеркнуть, что авторитарные «искусы» политической модернизации общества, на каких бы социальных основаниях они ни вырастали бы, всегда иллюзорны, поскольку авторитарный режим, каким бы «мягким» ни был у своих истоков и каковы бы ни были намерения его творцов, *будет подчинен логике обретения абсолютной власти*<sup>36</sup>. А для России — тем более! Авторитарная власть не в состоянии последовательно и системно реализовать экономическую реформу, призванную обеспечить выход страны из кризиса, и сколько-нибудь удовлетворительно решить социально-политические проблемы России. Авторитарная власть, как прежде, будет загонять противоречия вглубь. Как показывает мировая практика, эти проблемы решаются многолетней и отнюдь не легкой практикой демократических взаимоотношений, условием и результатом которой является не авторитаризм, а демократия. Именно поэтому альтернативы и выходы России из модернизационного тупика видятся на пути органического взаимодействия гражданского общества и государства как ключевой проблемы развития демократии и противодействия авторитарным тенденциям постиндустриализма.

<sup>35</sup> Материалы стенографического отчета о заседании Госсовета 22 января 2010 г. // <http://www.kremlin.ru>

<sup>36</sup> См.: Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: Quo vadis? М.: ИС РАН, 2005.

России необходимо практически одновременно решать исторически и социально разнородные задачи, относящиеся к разным эпохам — эпохе модерна и постмодерна. С одной стороны, поставлена задача завершения позднеиндустриального этапа «первичной» модернизации, строительства национального государства, создания нормально функционирующей рыночной экономики и вхождения России в глобальный мир на приемлемых для нее условиях. Все эти задачи, за исключением последней, характерны для эпохи политического модерна, то есть давно уже решены на Западе и на Востоке. Как утверждают современные исследователи, «теория модернизации нуждается в обновлении, причем по ряду причин. Во-первых, модернизация — процесс нелинейный. Он не идет бесконечно в одном направлении. Каждый этап модернизации определенным образом изменяет мировоззрение людей. Индустриализация приносит бюрократизацию, иерархичность, централизацию в принятии решений, секуляризацию и разрушение традиционных стереотипов поведения. Становление постиндустриального общества отторгает бюрократизацию и централизацию и ориентирует людей на личную автономию и ценности самовыражения... При прочих равных условиях повышение уровня экономического развития делает людей более толерантными и акцентирует их внимание на самовыражении и участии в выработке решений. Этот тренд не универсален: лидеры отдельных стран и случайные события могут вносить существенные коррективы. Кроме того, приносимые модернизацией перемены не являются необратимыми. Жесткие экономические испытания могут обращать их вспять — как это случилось во время Великой депрессии в Италии, Германии, Испании и Японии или в 1990-е гг. в постсоветских государствах. И если нынешний кризис перерастет в аналог Великой депрессии, нам, быть может, придется противостоять новой волне ксенофобии и авторитаризма»<sup>37</sup>. Таким образом, России не просто приходится браться за решение проблем модернизации вторично, но и решать их в постмодернистский период, вступая в него вслед за Западом. *Наложение двух политических эпох не только вызывает политическое, социокультурное и психологическое напряжение там, где они взаимопроникают и пересекаются, но и чрезвычайно затрудняет понимание современной российской политики, поскольку постиндустриальная экономика, основанная на инновациях, вряд ли совместима с жесткой и тем более неэффективной автократией*. Как пишет Рональд Инглхарт, «индустриализация инициирует важный этап культурной трансформации и приводит к бюрократизации, рационализации, централизации и секуляризации. Развитие постиндустриального общества влечет за собой другой ее этап — усиление роли личной автономии и самовыражения. И на том, и на другом этапе происходит изменение отношения людей к власти — но в различных аспектах. На индустриальном этапе модернизации происходит освобождение власти от религии, в то время как на постиндустриальном — освобождение человека от вездесущей власти»<sup>38</sup>.

По мнению многих известных российских ученых, политическая трансформация в России начала третьего тысячелетия *застопорилась*. Дальнейшие демократические изменения приобрели формальный характер. Прежняя номенклатурная бюрократия выиграла схватку с демократическими силами

<sup>37</sup> Инглхарт Р. Модернизация и демократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Центр исследований постиндустриального общества. М.: Европа, 2010. С. 165.

<sup>38</sup> Там же. С. 170.



и искажила контур демократической системы, сумела во многом повернуть ее вспять<sup>39</sup>. Достигнутое при Путине состояние тотальной стабилизации, которое выразилось в достижении полной безопасности власти от каких-либо видимых для нее угроз, трансформировалось в собственную противоположность. В эволюции политической системы к 2008 г. политический режим подошел к той черте, когда избыточная «вертикализация» власти, связанная с возвращением и усилением тотального контроля над обществом, начала выходить за пределы оптимального уровня и становиться избыточной и дисфункциональной. Движение вперед прекратилось, и началось «топтанье на месте». Демократический фасад стал разрушаться, а имитация демократии стала раздражать народ даже больше, чем откровенный авторитаризм<sup>40</sup>. Своеобразие эволюции российской политической системы состояло в том, что в ней закрепился *принцип безальтернативности власти*, особенно после 2004 г. Причем усиление безальтернативности власти шло в сочетании с укреплением формального фасада демократии. По единодушному мнению ряда исследователей, в сложившейся политической системе идут «два закономерных “встречных” процесса. С одной стороны, ритуализация выборов, разрушение демократического “фасада” системы, которая становится все более зримой, очевидной. С другой — эволюция общества, в ходе которой оно становится все менее способным обманываться этим фасадом. В какой-то момент эти два процесса неизбежно “столкнутся” и поддержание имитационно-демократической системы станет невозможным»<sup>41</sup>. К сожалению, как отмечается в теоретическом дискурсе, скорее всего эта «встреча» будет связан с дисфункцией, с ломкой сложившейся системы. Не видно пока цивилизованных механизмов, ведущих к демократическим формам сменяемости власти. «Имитационно-демократической системе имманентны глубокие противоречия, которые с течением времени обостряются и ведут к кризису системы и ее разрушению. Прежде всего — это противоречие между авторитарным “содержанием” и демократической “формой”. Система прочна до тех пор, пока противоречие не осознается. Но вся естественная эволюция системы, равно как и эволюция общества, совершающаяся в рамках этой системы, ведут к тому, что это противоречие все более выходит наружу»<sup>42</sup>. И подтверждением этому служит рост протестных настроений в широких слоях российского общества под давлением кризиса и его социальных последствий. Так, по сообщению пресс-центра МВД РФ, в 2009 г. в России прошли 30 тысяч публичных акций, из них на 2,5 тысячах выдвигались политические требования. В этих акциях участвовали 5,5 миллиона человек. 440 акций не были санкционированы властями, в них участвовали более 20 тысяч человек. 56 раз блокировались автодороги<sup>43</sup>. В 2010 г., по прогнозам МВД и судя по уже прошедшим за первое полугодие акциям, количество таких протестных выступлений, число их участников и частота выдвижения политических требований, учитывая стремительный рост

<sup>39</sup> Кива А.В. Россия: путь к катастрофе или модернизация // Социс (Социологические исследования). № 11. С. 133–140.

<sup>40</sup> В этом отношении любопытно, что при всем одобрении народом построенной «вертикали власти» и всей популярности Путина за возвращение прямых выборов губернаторов высказались 61% опрошенных, а против — только 19%. См.: Общественное мнение — 2008. Ежегодник. М., 2008. С. 57.

<sup>41</sup> Фурман Д.Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М.: Весь мир, 2010. С. 145.

<sup>42</sup> Там же. С. 143.

<sup>43</sup> См. <http://news.rambler.ru/Russia/head/5330545>



недовольства различных социальных групп, будет гораздо выше, чем в 2009 г. Это связано с растущей неэффективностью осуществления экономического и социально-политического курса, с отсутствием стратегии развития страны и преодоления последствий кризиса, с ухудшением реального экономического положения большинства рядовых российских граждан. Только в Калининграде с начала 2010 г. уже состоялось несколько крупных митингов против политики, проводимой губернатором Г.Боосом, причем со стороны местных властей были попытки использовать для разгона митингующих ОМОН и СОБР. Очевидно, что при дальнейшем росте протестных выступлений в условиях углубляющегося социально-экономического кризиса и неэффективных действий власти может произойти чреватое тяжелыми последствиями радикальное отчуждение правящей элиты от основной массы населения.

Важно отметить, что большинство россиян считают, что власть должна прислушиваться к мнениям людей, которые они высказывают во время различного рода протестных акций. Так, по данным опроса, проведенного «Левада-Центром» в июле 2010 г., были получены следующие ответы. На вопрос «Как вы считаете, следует ли власти прислушиваться к мнению людей, выходящих на протестные акции, или ей не следует обращать внимания на них?» 85% опрошенных россиян ответили «следует прислушиваться» и только 8% респондентов ответили «не следует обращать внимания» (еще 7% респондентов затруднились ответить). Однако на вопрос «Как вы считаете, прислушивается ли власть к мнению людей, выходящих на протестные акции, или она не обращает внимания на них?» лишь 29% россиян ответили «да, прислушивается», а 56% опрошенных, напротив, полагали, что власть «не обращает внимания на мнение людей, выходящих на протестные акции»<sup>44</sup>. Подобное расхождение между тем, как, по мнению большинства россиян, должна себя вести власть и как она ведет себя на самом деле, чревато самыми серьезными рисками для дальнейшего развития российского общества и государства.

Таким образом, задачи перевода общества в состояние модернизационного «рывка» актуализируют проблему поддержания динамического равновесия, которая может модифицироваться для самой власти в проблему соотношения управляемости и изменения. Процесс политической модернизации в России объективно попал в «ловушку» противоречия, *которое можно сформулировать как противоборство между тенденцией к стабилизации, равновесию и дальнейшему изменению, преобразованию*. В рамках этого противоречия и развивается нынешнее взаимодействие государства и гражданского общества. Весь вопрос в том, какие социально-политические силы субъективируют это противоречие — государственно-корпоративная бюрократия? Политические группировки, заинтересованные в продолжении либеральных реформ? Националистически-ориентированные силы? Гражданские инициативы, заинтересованные в демократической, но поступательной политической модернизации?

Судя по утвердившимся в нашем общественном сознании оценкам — «стагнирующая демократия», «зависание в точке бифуркации» — силы, заинтересованные в сохранении порядка и «статус-кво», берут верх. Но субъекты, реализующие эти тенденции, находятся на стороне бюрократических структур, *которые* —

<sup>44</sup> См. <http://www.levada.ru/press/2010072805.html>

в отсутствие консолидированного гражданского общества — *из инструмента управления превращаются в управляющую силу*. Таким образом, формируется **административно-бюрократический порядок**, под жестким контролем административных структур, с опорой на патрон-клиентелистские отношения, с большой примесью внеправовых практик и отношений. Таким образом, можно констатировать, что стремление к сохранению такого рода порядка, помимо краткосрочных общесоциальных позитивных последствий, одновременно закрепляет сложившийся внутренний разрыв российского политического процесса, способствует воспроизводству бюрократически-элитарного стиля правления. Рассуждая с точки зрения потребностей осовременивания российского социума, нельзя не признать, что такой тип стабилизации представляет собой довольно высокую цену за сбалансированность политических отношений. Ибо такая стабильность находится в обратной зависимости к развитию демократии. Более того, сохраняя и закрепляя деформированную систему представительства гражданских интересов, эта стабильность и в перспективе способствует сокращению рассматриваемых обществом альтернатив и, как следствие, ведет к потере внутренних источников саморазвития власти и общества. «В этом смысле можно констатировать, что страна обрела тот тип стабильности, который противоречит целям “развития” и “демократизации” и, как следствие, обрекает общество на медленное загнивание, вытеснение в группу государств “четвертого мира”»<sup>45</sup>.

Таким образом, методологическая и практическая потребность в исследовании специфики российской модернизации, в том числе и политической, сквозь призму накопившихся напряжений, «дисфункций» и противостояний, представлена весьма ощутимо: «В российском сознании существует порожденный нашей историей невротический страх безвластия и хаоса, побуждающий общество легко соглашаться с установлением авторитарной власти (любая власть ощущается как меньшее зло по сравнению с безвластием). Но именно внешне стабильные авторитарные системы в своей естественной эволюции ведут к тем периодам хаоса, которые мы так хотим избежать. За стабильность российского самодержавия в XIX века, так контрастирующую с бурной историей Западной Европы, расплачиваться пришлось катастрофой 1917 г. За застойную стабильность позднесоветского периода — катастрофой 1991 г. И очень вероятно, что за стабильность и управляемость путинского периода нашей истории тоже придется расплачиваться будущим новым периодом хаоса и распада»<sup>46</sup>.

В политологическом сообществе зримо зреет запрос на новый теоретико-методологический инструментарий, позволяющий идентифицировать элементы социальной динамики в сложившихся общественно-политических реалиях, которые сумели бы противостоять тому варианту стабилизации складывающейся политической системы, которая ведет к стагнации и усилению авторитарного синдрома. Необходимы новые направления анализа, которые позволили бы вывести дискуссии о политической модернизации из того поля, которое строится вокруг власти как единственной точки отсчета и единственного организующего центра. Исследования общества, его отношений и процессов, которые не вписываются в доминирующий тип «господства—подчинения», могут и должны привести не

<sup>45</sup> Соловьев А.И. Политическая стабильность в социокультурном измерении: российские иллюстрации // Ученые труды. М.: Университетский гуманитарный лицей, МГУ, 2002. С. 55.

<sup>46</sup> Фурман Д.Е. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М.: Весь мир, 2010. С. 157.

только к поиску реальных альтернатив развития, которые сейчас остаются вне поля зрения исследователя, но и к формированию этих альтернатив. Иное развитие невозможно без субъектного действия, которое, в свою очередь, не может основываться на представлении о сущем как единственно возможном. Одним словом, переход к демократическому обществу, к новым формам политической свободы заставляет нас научиться жить в мире конфликта, который является единственным способом актуализации противоречивых тенденций общественного развития и их разрешения.

Но оправданность обращения к парадигмальным возможностям теории конфликта имеет и свои внутренние ограничения: деструктивная конфликтность подрывает устойчивость жизнедеятельности общества, усиливает хаотичность функционирования и изменения его институциональных и структурных основ. Именно поэтому современная конфликтологическая парадигма, предложенная западными исследователями, безусловное предпочтение отдала проблемам контроля и разрешения конкретных конфликтных ситуаций, постоянно возникающих в жизни открытого, демократически организованного общества. Именно в этом качестве социальные конфликты и сопровождающие их кризисы могут рассматриваться как необходимые регуляторы общественного развития, позволяющие общественно-политической системе перейти от нежизнеспособных форм развития к более прогрессивным. И задача исследовательской мысли состоит в том, чтобы помочь превратить конфликты и кризисные состояния в максимально позитивный фактор, трансформировать разрушительные и стихийные реакции на болезненный переход в конструктивное созидание новых форм<sup>47</sup>.

Современный процесс глобализации как новый мегатренд совершенно по-новому расставил акценты в соотношении понятий «стабильность—динамика», он усилил функциональную зависимость социально-политической стабильности от динамических процессов. Чем динамичнее развивается общество, тем более оно стабильно. Стабильность застойных обществ иллюзорна. Она чревата взрывом и распадом системы. Постсоветская Россия сполна пережила этот урок. В конце XX века, когда процесс глобализации вовлекает в орбиту ускоренной модернизации все большее число стран, связка «динамизм—стабильность» становится все менее опосредованной, более прямолинейной. Чем полнее социальная система интегрирует изменения и чем активнее она, в свою очередь, инициирует их, тем успешнее справляется с дестабилизирующими факторами, возникающими в ходе развития. В тех же случаях, когда скорость изменений превосходит адаптационные возможности системы, она либо искусственно временно поддерживается тоталитарными методами, либо сразу рушится. Таким образом, чрезмерно высокая степень стабильности предполагает жесткую сопротивляемость изменениям — как вне, так и внутри системы. Обратная сторона этой качественной характеристики — ослабленная способность адаптироваться к меняющимся условиям существования, что ведет к гибели. Гораздо выше жизнеспособность динамических систем, в которых степень стабильности, обеспечивая самосохранение, не является непреодолимым препятствием для назревших изменений. Стабильность в динамических системах покоится на совокупности неустойчивых равновесий между системообразующими и системоизменяющими процессами. Динамическое

<sup>47</sup> См.: *Apitz K. Konflikten, Katasrophen. Dusseldorf, 1987.*

равновесие существует также между элементами (подсистемами) самой системы, различающимися как по удельному весу, так и по выполняемой роли<sup>48</sup>.

На основе анализа мирового опыта модернизационных процессов мы можем сделать следующие выводы. В политическом аспекте модернизация должна представлять собой управляемый конфликт, и для ее успеха важна консолидация сторонников модернизационных идей и институционализация конфликтных отношений в форме, позволяющей минимизировать риски, связанные с ними, и обеспечить реализацию позитивных функций данного конфликта. В современной России существуют предпосылки для успешной реализации анонсированного «рывка в новое будущее», в том числе и институциональные, однако необходимо переформатирование системы политических институтов с целью использования заложенных в них возможностей. В противном случае новые попытки модернизации «десятилетия» годов XXI столетия в России практически неизбежно пополняют опыт неудачных модернизаций.

#### **4.2. Взгляд на взаимодействие гражданского общества и власти с точки зрения теории конфликта**

Как отметил в своем видеоблоге Президент, нынешнее положение дел в политической системе имеет признаки некой застойности, указывая на некоторые издержки чрезмерной «вертикализации» власти для решения задач политической модернизации. Это свидетельствует о том, что сложившаяся в «нулевые» годы общественно-политическая стабилизация, помимо своих общесоциальных позитивных последствий, одновременно закрепила сложившийся внутренний разрыв российского политического процесса, который способствует воспроизводству бюрократически-элитарного стиля правления. России необходима политическая модернизация, обновление политической системы, перевод ее на инновационные рельсы развития, формирование и распространение политической культуры, современных и эффективных институтов, методов и практик, способных обеспечивать своевременное и адекватное реагирование системы на динамично меняющиеся параметры современной жизни.

Гражданское общество — это структура, которая генетически и функционально возникла в социуме как институт обратной связи для взаимодействия с государством, как институт оптимизации социальных процессов, как институт, который призван контролировать государство и не позволить ему свести все многообразие жизни социума к одному — политическому — измерению. Но взаимодействие государства и гражданского общества постоянно генерирует и воспроизводит противоречие, связанное с плюрализмом гражданской сферы и суверенностью (монолитом) государственной власти<sup>49</sup>. Это противоречие всегда подразумевает — как следствие — существование определенного рода конфликта, который может быть представлен в «свернутом» виде, не доведенном до обострения, до эскалации, а может быть представлен и своей полной версией. Что такое конфликт? Конфликт — это метаформа особого типа социального взаимодействия,

<sup>48</sup> См.: Обновление и стабильность в современном обществе. М.: Весь мир, ИСП РАН, 2000. С. 5–25.

<sup>49</sup> *Никовская Л.И.* Трансформация в России в контексте социального конфликта. В 2 частях. М.: Ключ-С, 2004. Ч. 2. С. 432–442.

которое может протекать в форме конфронтации — это деструктивное проявление конфликта. А может протекать в виде кооперации, согласия, партнерства, которое представляет конструктивную форму взаимодействия. И если представители гражданского общества вступают во взаимодействие с государством в формате деструктива, тогда, действительно, государство обязано административным (или даже силовым) ресурсом стабилизировать и выровнять социум, чтобы обеспечить ему нормальную жизнедеятельность. Но если государство и гражданское общество вступают в диалог в конструктивном формате, то тогда между ними развивается партнерство, технологию которого сегодня называют социальным партнерством, «межсекторным социальным взаимодействием».

Своеобразный конфликтологический подход к трактовке взаимодействия гражданского общества и власти дали в своей монографии Д. Коэн и Э. Арато<sup>50</sup>. Они выделили две концепции гражданского неповиновения — либеральную и демократическую. Либеральное неповиновение допускает наличие в обществе тех или иных групп меньшинств, чьи интересы попираются, а права нарушаются. Либеральная концепция признает гражданское неповиновение, но как некое маргинальное явление консенсусной политической культуры, как отклонение от нормы, которое может и должно быть устранено внесением некоторых корректив в механизмы функционирования конституционной и правовой систем, обеспечивающих общенациональное согласие.

Демократическая концепция гражданского неповиновения идет дальше и глубже. Для нее неповиновение — вполне естественное следствие развития общества, которое никогда не укладывается в прокрустово ложе существующей правовой системы, создавая необходимость определенных изменений в правовых институтах, в том числе и в Конституции. Гражданское неповиновение — это звонок для правящей элиты, побуждающий ее задуматься об этих изменениях, отвечающих новым общественным потребностям.

Никакая система законов, никакая Конституция не могут выразить всего богатства «жизненного мира», который разнообразен и плюралистичен, в котором постоянно появляются новые потребности и нужды, новые интересы и устремления. Гражданское неповиновение выступает в демократической концепции не только как протест меньшинств, права которых нарушены, но и как результат и показатель нарастающих противоречий между правовой системой и динамичной реальностью общественной жизни. Можно предположить, что по мере исторического развития, развития культуры, сознания, общественных институтов нарушений прав меньшинств будет все меньше и меньше. Тогда правомерно заключить, что гражданское неповиновение, базирующееся на этом основании, в конечном счете исчезнет. Но в демократическом понимании — как фактор воздействия развивающегося общества на правовую сферу, на политическую систему — гражданское неповиновение сохранится всегда. Актами неповиновения гражданское общество сигнализирует о неблагополучии в своих взаимоотношениях с государственной властью. Эти действия не позволяют государственным и правовым институтам застыть и окостенеть, вынуждают их аккумулировать многообразие общественных практик.

Думается, Д. Коэн и Э. Арато правильно подметили, что гражданское общество находится между легитимностью и легальностью. Энергия общественной само-

<sup>50</sup> Коэн Д., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: Наука, 1992.

деятельности, расширяющееся богатство жизненных запросов и потребностей раздвигают границы легитимности, легитимизируют новые формы общественной жизнедеятельности, побуждают государство реагировать на них, принимать законы и правовые нормы, вносить изменения в конституцию, то есть расширять рамки легальности, придавать им гибкость и эластичность.

Демократические общественные системы обычно создают пространство для легальных форм гражданского неповиновения и вырабатывают механизм конструктивной реакции на акты гражданского неповиновения. Когда же рамки легальности жестко ограничивают выражение протестных настроений в акциях гражданского неповиновения, возникают деструктивные конфликты, способные подорвать политическую и правовую стабильность общества. Как не допустить этого? Огромное значение имеет формирование массовой политической и правовой культуры, включающей уважение к законности, в том числе и со стороны тех, кто выражает гражданское неповиновение. Но не меньшее значение имеет и гражданская ответственность власти, ее способность держать руку на пульсе жизни и вовремя улавливать исходящие от нее импульсы к совершенствованию существующих законов и принятию новых. Правители и законодатели при всем уважении к праву и Конституции не должны забывать старой истины: «*salus populi suprema lex esto*» — благо народа есть высший закон.

Политическое руководство страны делает много шагов в правильном направлении. Мы хорошо помним, что в своем первом Послании Федеральному Собранию Президент РФ Дмитрий Медведев сделал особый акцент на дальнейшей демократизации политической жизни в нашей стране. За прошедшее время многие тезисы реализованы. В частности, приняты инициированные Президентом законы о выделении партиям, набравшим 5–7% голосов на выборах в Государственную Думу, депутатских мандатов, о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными теле- и радиоккомпаниями, о снижении возраста пассивного избирательного права (теперь любой россиянин, достигший 18 лет, сможет не только избирать, но и быть избранным в представительный орган на муниципальном уровне).

Много важных тем мы услышали и во втором Послании главы государства. Особенно хотелось отметить инициативы, касающиеся гарантий оппозиционной деятельности. В частности, Дмитрий Медведев высказался за то, чтобы все партии, представленные в региональных парламентах, получали возможность формировать собственные фракции. Президент также выразил намерение распространить практику, согласно которой набравшие 5–7% голосов на выборах в Государственную Думу партии получают депутатские мандаты в региональные законодательные собрания. Важно и то, что Президент предложил проанализировать практику использования открепительных удостоверений, а также принять необходимые меры для предотвращения незаконных манипуляций с ними.

Таким образом, в осмыслении проблематики взаимодействия двух этих субъектов социально-политического процесса — государства и гражданского общества — наметились определенные сложности, и связаны они с необходимостью пересмотра прежних однозначных толкований роли гражданского общества в процессах демократизации и исследования не только «вклада», который оно вносит в становление демократии, но и тех противоречий и напряженностей, которые



оно создает<sup>51</sup>. Государство и гражданское общество постоянно ведут диалог, как бы дополняя друг друга, выполняя функции, нейтрализующие и ограничивающие слабости оппонента. И они одновременно вносят элемент напряжения и противостояния друг с другом. Таким образом, гражданское общество само по себе еще не гарантирует демократии, справедливости и стабильности. Для того чтобы максимально раскрылся потенциал гражданских отношений и были найдены эффективные средства нейтрализации негативных тенденций, в этом взаимодействии необходим оптимальный баланс сил и влияний. «Социальная справедливость, — замечает американский политолог А. Янг, — требует взаимных ограничений со стороны государства, экономики и гражданского общества»<sup>52</sup>. Думается, анализ взаимодействия гражданского общества и государства будет весьма содержательно обогащен при обращении к парадигмальным возможностям теории конфликта.

Рассмотрим обстоятельнее механизм взаимодействия гражданского общества и власти с точки зрения принципов политической конфликтологии.

Деятельности власти, представленной, прежде всего, структурами современного государства, могут сочетаться два типа дихотомий: **господство — подчинение; руководство — принятие**. Если преобладает первый тип отношений, то идет навязывание одной и подавление другой воли. Это отношение предполагает позиционное неравенство сторон, монологический, директивный режим выстраивания коммуникаций, свертывание и монополизацию информационных каналов, преобладание администрирования над публичной политикой. Чаще всего господство реализуется в жестких нормативах «можно — нельзя», «правильно — неправильно».

При преобладании второго отношения доминирует ориентация на диалог, поиск компромисса и сотрудничества. Это реализуется в управленческих принципах организации, обращения, убеждения, выстраивания симметричных моделей политической коммуникации.

На практике сложная природа власти чаще всего является смешением принципов «господства и подчинения» — с одной стороны, «руководства и принятия» — с другой.

Если дифференцировать современную российскую власть по субъектно-деятельностному основанию, то можно за фасадом официальной власти увидеть бесконтрольное и безответственное правление бюрократии. Об этом серьезно размышлял еще М. Вебер. Для чиновников характерна вера в то, что благодаря своей специальной подготовке и компетентности они обладают превосходством над публичными политиками (членами парламента, представителями общественности) и лучше понимают, в чем состоят истинные потребности государства как общенационального института. Но под видом интересов государства бюрократы во многих случаях отстаивали свои собственные интересы.

*Главная опасность присутствия бюрократии во власти состоит в том, что, наделенная функцией управлять, она в процессе своей деятельности абсолютизирует свои функции и из посредника между гражданским обществом и государством превращается в безраздельно властвующего субъекта.*

Не следует упускать из виду, что государство может выступать во взаимодействии с обществом далеко не конструктивным партнером и блокировать

<sup>51</sup> Вайнштейн Г.И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО «Феникс», 2001. С. 136–172.

<sup>52</sup> Young J.M. Inclusion and Democracy. N.Y.: Oxford University Press, 2000. P. 192.

поступательное развитие общества, подменяя общенациональные интересы узкоэгоистическими, корпоративно-чиновничьими.

Фактором же угрозы для государства со стороны субъектов гражданского общества являются действия, несовместимые с приоритетами данной власти. Но причинно-следственные связи здесь будут выстраиваться по принципу «народ является конечным источником любой политической власти»: если государственная власть перестает отвечать интересам народа, не обеспечивает эффективность управления, то она теряет авторитет у населения, что может вызвать и более серьезные действия. Падение авторитета власти, ее престижа, утрата общественного доверия к ней — это острые сигналы скрытого социального конфликта между властью и обществом. И самый распространенный тип этого конфликта — *гражданское неповиновение*: массовые выступления, демонстрации, пикетирования, забастовки и пр. Но деструктивный и, соответственно, конфронтационный характер развертывания полной версии социального конфликта может привести к созданию альтернативных структур власти, незаконному наделению теми или иными властными правами общественно-политических объединений, съездов, национальных конгрессов, формированию вооруженных отрядов. Все эти опасные действия свидетельствуют о глубоком недоверии официальной власти и стремлении решать дела по собственному усмотрению.

К сожалению, такой поворот событий говорит о необратимом характере кризиса в системе «власть—общество», толкающего социум к гражданской войне, революциям, социальным взрывам, то есть стихийным, неинституционализированным, а потому мало прогнозируемым и управляемым формам эскалации социальной конфликтности.

Органическое взаимодействие власти и гражданского общества является ключевой проблемой для поступательного развертывания процесса политической модернизации, как и в целом проекта системной модернизации в России. Исторический опыт развития западных демократий показывает, что конструктивный исход многих социальных конфликтов, которые возникают в процессе общественно-политических преобразований, зависит от совокупных усилий как государства (и представляющих его политико-административных элит), так и гражданского общества. Именно их совместное и ответственное взаимодействие способно «погасить» все негативные всплески деструктивной конфликтности, сохранив при этом позитивный, инновационный потенциал конфликта.

Для гражданского общества органической нормой является *диалоговый режим общения*, партнерство и отношения сотрудничества, многомерность восприятия проблемы и, соответственно, многомерность ее решения (с учетом экономических, экологических, культурных и пр. аспектов), открытость потоков информации и публичность своей позиции, соревновательность интересов, поливариантность ролей и целей и примат горизонтальных, кооперативных связей<sup>53</sup>.

В силу этого между гражданским обществом и государством имманентно присутствует так называемый *протоконфликт*<sup>54</sup>, который является необходимым

<sup>53</sup> Никовская Л.И. Трансформация в России в контексте социального конфликта. М., 2004. Ч. 2. С. 439.

<sup>54</sup> По мнению исследователя Л.И. Никовской, **протоконфликт** — это ситуация, при которой субъекты способны осознать реально существующую совокупность противоречивых отношений, заданную спецификой их социальной природы и особенностями их деятельности, и трансформировать ее в позитивную форму взаимодействия по «снятию» этого противоречия.

условием для обеспечения реальной возможности граждан и их объединений *контролировать* действия правящей государственной элиты и влиять посредством своей гражданской экспертизы на функционирование государственной вертикали власти. Здесь внутренняя конфликтность должна быть «встроена» в качестве генеральной социально-конструктивной силы всей общественной жизни. С ее помощью блокируется стремление государства (а точнее — сил, которые монополизировали государство) свести многомерность и поливариантность целостного социума к одному — политическому — измерению, уничтожить разнообразие социальных структур и институтов, деперсонализировать личность. Следовательно, *функционально понимаемая конфликтность во взаимоотношениях между гражданским обществом и государством является необходимым элементом социальной динамики и неустранимым условием оптимизации и самосовершенствования всей социальной системы*. Характер, качество, тип и направленность этого взаимодействия могут быть, следовательно, описаны континуумом «конфронтация — игнорирование — партнерство». Те образования гражданского общества, которые вступают в конфронтацию с государством, представляют деструктивную конфликтность, создают напряжения и противоречия разрушительного толка, тормозят общественную динамику и позитивные преобразования (хотя при этом они не перестают быть элементами гражданского общества). Те же структуры гражданского общества, которые вступают в партнерские взаимоотношения с государством, работают на объединение совместных усилий, оптимизируют общественное развитие, ведут его к позитивному исходу. Степень функциональной конфликтности может быть выражена по-разному у различных сегментов гражданского общества: от максимально близкой к противостоянию и противоборству у представителей правозащитных и частично экологических объединений до взвешенного компромисса у социально ориентированных организаций и полного сотрудничества у политически заинтересованных объединений.

Не следует упускать из виду, что и государство может выступать в этом взаимодействии далеко не конструктивным образом, подменяя общенациональные интересы узкоэгоистическими, корпоративно-чиновничьими. Созданная ныне «*вертикаль власти*», к сожалению, существенно ограничила и деформировала публичное пространство, публичную сферу, в которой только и может существовать и полноценно развиваться гражданское общество. Представители последнего сегодня все более осознают, что политическая система, основанная на нерасчлененности власти и собственности, бюрократическом контроле, имитации законности и права, паразитирующем бизнесе, не работает на усиление сотрудничества, а, напротив, подавляет и ограничивает одну из сторон — гражданскую инициативу.

Таким образом, в системе взаимодействия власти и гражданского общества важно заранее реконструировать возможные базы конфликтов (*протоконфликты*), вычленив возможные угрозы конфликтного взаимодействия и суметь трансформировать возможные признаки конфликтного манифестирования в русло институционализованного согласования притязаний и стоящих за ними интересов. Следовательно, *мы должны максимально использовать позитивный потенциал конфликта, возможности неконфронтационного взаимодействия в конфликтной ситуации с ориентацией на технологии, ведущие стороны к лучшему взаимопониманию, партнерству и минимизирующие обращение к насильственным, агрессивным, жестким, с эффектом продавливания, способам взаимодействия*.

Очень важно, чтобы современная модель взаимодействия власти и гражданского общества перешла к воплощению в жизнь идеи «управляемого конфликта», суть которого состоит в максимальном использовании современных и разнообразных средств институционализации конфликтных взаимодействий, неминуемо возникающих в рамках реформационных процессов. И здесь мы вступаем в самую сложную и кропотливую сферу оптимизации протоконфликта — сферу **его институционализации**. От качества проработанности этой процедуры зависит будущее взаимодействующих сторон: пойдет ли оно в направлении эскалации и обострения антагонизма отношений или же при первых признаках манифестации конфликтного поведения повернет в сторону разрешения возникшего противоречия.

Институционализация в широком смысле слова представляет собой процесс формирования устойчивого комплекса формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих сферу конфликтных взаимодействий и делающих форму их проявления в результате этого предсказуемой и управляемой.

Условием цивилизованного урегулирования конфликтной ситуации является наличие институциональных механизмов, обеспечивающих информационные совещания, консультации, переговоры, исследования возможных альтернатив и поиски взаимоприемлемых решений. И наоборот, перспективы тупика или структурного принуждения возрастают, если институциональные механизмы ограничивают возможности соглашения.

Вместе с тем сводить институционализацию к ее юридическому, правовому аспекту значило бы серьезно упростить и сузить смысл этого сложного понятия.

В основе институционализации могут лежать и социальные нормы, которые будут определять критерии допустимого или недопустимого поведения, представления о цивилизованных или нецивилизованных способах решения проблемы. Трудность их использования состоит в том, что социальные нормы не являются общепринятыми и одинаковыми для различных групп и даже индивидов. По этой причине конфликт может оцениваться по различным критериям не только его непосредственными участниками, но и со стороны третьих лиц.

Правовые же нормы — в отличие от социальных — закреплены в законах и санкционированы авторитетом государства. Поэтому правовая оценка конфликта имеет более официальный характер и не может быть скорректирована или изменена под давлением конфликтующих сторон либо под воздействием общественного мнения. Правовые нормы обладают силой санкций, регулируя отношения субъектов конфликта через арбитраж или суд. А социальные нормы в роли санкций действуют через общественное мнение, СМИ, альтернативные посреднические структуры и т.д.

Именно в целях полноценного взаимодействия трех секторов общества важно закрепление в общественном сознании достаточно спокойного в эмоциональном отношении восприятия конфликтной ситуации и в этом смысле — признание оправданности позиции оппонента. Иными словами, в общественном менталитете должна присутствовать специфическая **конфликтная парадигма мировосприятия**, исходящая из признания перманентности конфликта и возможности позитивного воздействия на него в любых, даже самых сложных ситуациях. В практическом широком политическом смысле это означает умение работать в условиях нарастания социально-политической множественности активных субъектов (политических партий, различных профсоюзных организаций, общественно-политических

*движений, некоммерческих организаций и пр.), а в узком — гибком и взвешенном отношении к политической оппозиции. А на уровне обыденного сознания важно формирование толерантного восприятия различий между людьми и снижения неоправданной агрессии.*

Думается, политическая модернизация не будет полной, а идеи политической конкуренции завершены, если в нашей политической системе не будут легитимированы принципы и реальная практика деятельности политической оппозиции. Наличие оппозиции является важнейшей предпосылкой успешного функционирования политического механизма в условиях демократического государства. Оппозиция осуществляет критику сложившегося положения вещей, ведет диалог с властью, предлагает альтернативные решения тех проблем, которые представляются важными для тех или иных социальных групп или общества в целом. Особое значение приобретает деятельность оппозиции в условиях, когда падает значение демократических институтов и возникает реальная угроза установления авторитарного или диктаторского режима. Тогда голос оппозиции становится голосом той части электората, которая сохранила верность принципам демократии, свободы, народовластия и готова к решительным действиям. Если оппозиция отсутствует, то это неизбежно сказывается на процессе формирования структур гражданского общества, на темпах экономических и социальных преобразований.

Проблема состоит в том, что в современной России сложился и в последние годы укрепился моноцентричный политический режим. Формирование поля публичной политики и общепринятых и понятных «правил игры» оказалось затруднено. В прошедшие «нулевые» годы эволюция политических институтов в России двигалась в направлении все большей монополизации и унификации политического пространства. Безусловно, «фрагментация» политической власти в 90-е гг. существенно снижала эффективность функционирования новых политических институтов, что вызвало одобрительное отношение к процессам централизации российской государственности. Однако чем дальше, тем больше централизация и построение различных «вертикалей» выполняли функцию оправдания для свертывания конкурентной и непредсказуемой публичной политики (поскольку, как мы знаем, присущее европейским демократиям искусство компромисса рождается тогда, когда политические институты формируются в условиях неопределенной по своим исходам конкурентной борьбы). Публичное пространство сокращалось, система формальных сдержек и противовесов постепенно отмирала, сменяясь договоренностями узкого круга лиц, а институты приобретали все более декоративный характер, мало влияющий на политический процесс. Функциональное упрощение российской политики оказалось эффективно только во «внутреннем пользовании» для самой власти. Как оказалось, это иллюзорно ложное упрощение существенно усложнило взаимодействие власти с обществом, так как власть стала все более замкнутой на себя. Обратная связь атрофировалась и перестала работать. Отсюда стал возможным «феномен Кушевки», растиражированный по всей малой России, свидетельствующий о колоссальной деградации институтов государственности и эффективной коммуникации со своим населением. И когда грянули события на Манежной, то власть к ним оказалась, попросту говоря, не готовой: «Власть получила серьезнейший удар. То, что произошло на Манежной, суммарно означает неудовлетворительную оценку последним годам политического режима, существующего в России.

Как-то сразу стало понятно: делалось не то, говорилось не о том, первые лица поверили своим собственным пиарщикам и политтехнологам и просмотрели главное. Просмотрели все на свете. Ясно, что признать это невозможно. Остается изворачиваться. Не ново, но на сей раз все будет на порядок менее эффективно. Возможно, скоро этот механизм начнет работать с обратным от запланированного эффектом. В стране зреют и созрели критические линии раскола — социального, экономического, этнического, мировоззренческого, культурного, а нас кормят какими-то розовыми утопиями про Сколково и про «полицию»<sup>55</sup>. По сути, мы увидели, что замещение реальной работы по снижению социальной напряженности и социальной конфликтности виртуальными практиками «пиаровского» самовнушения властью идеи подконтрольности событий привело к вытеснению реальной оппозиции из сферы публичной политики в область смысловой деструкции. Что это означает? Производится квалификация любых требований протестующих и недовольных как провокации, маргинальности, инфантильности, молодости и неопытности. Политическая и социально-экономическая природа и причина сформировавшегося конфликта элегантно замещается беспроблемными метафорами незрелости и ангажированности оппонентов. Власть успешно переводит социально-классовые и экономические конфликты в область навязанного морализаторства, этно-мигрантских фобий и воображаемых внешних врагов. В освещении официальных СМИ противники оказываются либо молодежью, которая не доросла еще до «взрослой политики», либо политическими маргиналами и асоциальными элементами — агентами влияния, экстремистами или упорствующими в заблуждениях фанатиками, с которыми в любом случае нет смысла договариваться. Их нужно или лечить, или пороть. Стоит, кстати, отметить, что практически все радикально оппозиционные политические организации обычно описываются властью как «молодежные», а следовательно, автоматически не доросшие до понимания истины, ошибающиеся в понимании объективного положения вещей.

Но, как известно, реальная демократия есть состояние перманентного институционализированного конфликта социально-политических интересов, периодически пересматриваемого в результате выборов, и предполагает наличие действительных альтернатив статус-кво. Причем ни одна позиция не может восторжествовать окончательно, поскольку в случае проигрыша всегда есть шанс выиграть в будущем. Именно в подобной незавершенности любых решений заключается основа основ демократии. Такого механизма в России все еще нет. А это значит, что институциональные механизмы включения во внутренний план политической системы значимых вневластных позиций и альтернатив сегодня тоже отсутствуют. Но безальтернативность, как показал Р. Дарендорф, ведет к подспудному накоплению в обществе вовремя не разрешенных противоречий, которые начинают метастазировать и разрушать здоровые ткани общественной системы. Именно поэтому политические изменения в будущем могут быть только деструктивными, радикально делегитимирующими «партию власти», не реформирующими, а взрывающими статус-кво, и опасность подобного положения вещей российским правящим классом, видимо, слабо осознается.

В этой связи невозможно не согласиться с либерально настроенной, но очень точной в своих оценках Л. Шевцовой: «Система персоналистской власти выстро-

<sup>55</sup> Дугин А. Звонок, которого никто не услышал // Однако. 2010. № 47 (63). С. 3.



на так, что внутри нее вообще не может быть альтернативы. Реальная либеральная (и любая другая) оппозиция в России может быть только *внесистемной*. Но может ли внесистемная оппозиция использовать легальные поводы, например приближающиеся выборы, для того, чтобы заявить о себе, или она обречена на то, чтобы существовать в виде уличного протеста? До сих пор участие оппозиции в контролируемых сверху выборах подтверждало беспомощность демократически мыслящей части общества. Понятны опасения, что новые попытки оппозиции войти в эту реку закончатся тем же. Все зависит от того, сумеет ли оппозиция использовать механизмы единовластия для консолидации единомышленников. Для этого оппозиция, как минимум, должна открыто заявить, что не испытывает иллюзий относительно возможности свободных выборов в нынешней России и использует повод для того, чтобы получить доступ к обществу. Это будет непростая задача: попытаться принять участие в имитации для того, чтобы доказать ее исчерпанность...»<sup>56</sup>.

В результате свертывания поля публичной политики отчетливо стала видна тенденция к доминированию институтов неформальных, непрозрачных и непубличных. Из-за прогрессирующей демодернизации привычные институты представительной демократии, такие как партии, выборы, институты гражданского общества, во многом становятся лишь придатками и продолжениями неформальных теневых практик и институтов. И публичные процедуры и обсуждения в таком случае являются не более чем способом легитимации уже принятых решений, а вовсе не их выбора.

Выстроенная «вертикаль власти», построенная на субординации, привела к бездеятельности бюрократии, обслуживающей эту «вертикаль», а в итоге — к параличу процесса реального принятия и осуществления решений. *Тотальная зачистка политической сцены выталкивает протест на улицу. А маргинализированный протест (который в институциональных условиях мог бы принять форму гражданского контроля и экспертизы, открытого публичного обсуждения и несогласия) освобождает пространство для системных патологий, таких как коррупция, криминализация и деградация власти.* В 90-е гг. коррупция облегчала сосуществование власти и общества через практику неформальных сделок. Сегодня коррупция, заблокировав развитие, стала подрывать и саму стабильность, а тем более устойчивое развитие социума. Глава ВЦИОМ В. Федоров в этом отношении достаточно точно отметил: «Большинство россиян полагает, что наше сегодняшнее общественное устройство несправедливо. Оно в меньшей степени отвечает их понятиям о норме, чем советский уравнительный социализм. С этим обстоятельством люди мирятся. Революционные настроения, стремление “взять и все поделить” — удел немногочисленных маргинальных групп... Но и массовой поддержкой, признанием моральности и справедливости существующий социальный порядок похвастаться не может. Такая ограниченная лояльность жителей нашей страны по отношению к ее общественному устройству представляет собой своеобразную мину замедленного действия, заложенную под российское государство... Стоит ли ждать, когда придет новый Савонарола и, используя энергию социального протеста, попытается разрушить российскую государственность?»<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Шевцова Л. Деградация // Новая газета. № 135. 01.12.2010. С. 8.

<sup>57</sup> Федоров В. В ожидании Савонаролы // <http://www.vz.ru/columns/2007/1/24/65660.html>

Отказываясь от развития и использования полноценного режима симметрично выстроенной коммуникации с активными группами гражданского общества, предпочитая режим политического монолога, административного приказа или окрика, или просто умолчания, отечественная правящая элита вносит самый существенный вклад в снижение гибкости и адаптивности созданной политической системы. Вызовы внешней среды (природные или социальные катаклизмы, кризисы, революции) в условиях ригидности такой политической системы могут привести к элементарному коллапсу всей системы политико-властных институтов в нынешнем виде. Но самое худшее — это когда альтернатива, выраженная в виде уличного, внесистемного протеста, начинает апеллировать именно к внесистемным методам воздействия на «оглохшую» к сигналам общества политическую власть: «Мы увидели, что в России нет полноценной партийно-политической системы. Вся социальная жизнь, реальные проблемы общества проходят на совершенно ином этаже, нежели обитают существующие партии — парламентские или нет»<sup>58</sup>.

Таким образом, в ближайшей перспективе правящий класс и его передовой отряд «Единая Россия» могут полностью герметезировать российскую публичную политику. У оппозиции не останется шансов, если только вдруг не произойдут действительно катастрофические события природного или социального плана (о чем мы убедились в «горящее» лето 2010 г.). Но подобные альтернативы лежат за пределами собственно публичной политики. Неслучайно в ходе политических переворотов в Кыргызстане, Украине эффективными оказались не партии, а молодежные и иные формально неполитические движения. Такова, видимо, особенность и российской политики, если она и дальше будет игнорировать полноценный диалог с гражданским обществом и сознательно маргинализировать оппозицию: «Россия проскочила этап “застоя” в годы путинского президентства, которое воспринималось как “подъем”. Сейчас мы вошли в фазу стремительной деградации. Надежды на то, что в системе осталось “окно возможностей” для эволюционных преобразований сверху, могут только затруднить выздоровление. Либо сделать его невозможным. Система себя исчерпала, и она в принципе нереструктурируема — вот та истина, которую нам доказывают сама жизнь и весьма энергично сами лидеры. Вопрос в том, что нужно сделать, чтобы неотвратимое падение системы не стало крахом России»<sup>59</sup>. К этим же выводам приходит авторитетный исследователь политической конфликтности А.В. Глухова, утверждая, что «режим “управляемой” (“суверенной”) демократии повышает угрозу непредсказуемого развития, поскольку ни партии, ни парламент не формируют исполнительную власть и не несут ответственности за деятельность правительства. Протестный потенциал в таких случаях долго накапливается латентно, а затем прорывается наружу внезапно, преимущественно в деструктивных формах. Массовые протесты 2005 года, связанные с отменой социальных льгот; трагические события в Кондопоге, вызванные неконтролируемой миграцией и криминализацией экономики; наконец, бунт на Манежной площади (декабрь 2010 г.), спровоцированный, помимо прочего, коррумпированностью правоохранительных органов, — яркие доказательства ущербности системы, пытающейся сохранить стабильность при помощи образа “синкретической” власти, оказывающей решающее влияние

<sup>58</sup> Дугин А. Звонок, которого никто не услышал // Однако. 2010. № 47 (63).

<sup>59</sup> Шевцова Л. Деградация // Новая газета. № 135. 01.12.2010.

на большинство сфер социальной жизни»<sup>60</sup>. Отрадно, что в массовом сознании постепенно нарастают иные предпочтения: поддержка многопартийности, конкуренции, справедливости распределения доходов как альтернатива ригидной системе, лишающей страну перспектив развития<sup>61</sup>.

Таким образом, проблема *цивилизованной конфликтности* в России в реформационный период — это, во многом, проблема *надежности институционализации*, и в социальном, и в правовом смысле. К сожалению, отличительная черта любого переходного общества — слабость и противоречивость общих «правил игры», неэффективность механизмов, обеспечивающих их выполнение. В этих условиях центральная власть, озабоченная нарастанием хаоса и дезинтеграции, может попытаться присвоить себе высшие арбитражные функции, право и одновременно трактовать нормы поведения субъектам социально-политического процесса, и одновременно навязывать их исполнение именно в своей трактовке. Часто это приводит к торжеству печального принципа «революционная целесообразность выше закона». Но институционализация, при всей ее важности, не может полноценно противостоять опасности дестабилизации. Требуется еще и общая стратегия, предполагающая самоограничение политических сил посредством заключения политического союза между ними. Необходимо консенсусно-ориентированное поведение политических элит, нейтрализующее центробежные и дезинтегрирующие силы в плюралистическом обществе. Если такого консенсуса не возникнет, то институциональные рамки, напротив, будут способствовать обострению политических конфликтов, предлагая «игру с нулевой суммой» как модель для их разрешения. Очевидно, что модернизация закрытой или полужакрытой общественной системы в открытую будет представлять собой исключительно сложный процесс, в ходе которого возникают серьезные противоречия между экономическими реформами, политической стабилизацией и поведенческими практиками ключевых акторов трансформации, их способностью либо неспособностью к компромиссу. Однако опыт трансформации постсоциалистических обществ в 1990-е гг. показал, что разрешение этих противоречий возможно. Логика демократической конкуренции обусловила создание соответствующих «правил игры», институционализацию политического конфликта через избирательную систему и политическое представительство, соответствующие структуры исполнительной власти и их связь с законодательной властью, федеративное устройство государства и т.д. В результате удалось разрешить ряд парадоксов, сопровождающих процесс трансформации: между конфликтом и консенсусом; между включенностью и управляемостью; между демократическим одобрением и эффективностью политической системы<sup>62</sup>.

Таким образом, конфликтная парадигма мировосприятия состоит в признании противоречий и конфликтов оправданными и целесообразными, совершенно неизбежными во взаимодействии государства и гражданского обще-

<sup>60</sup> Глухова А.В. Позитивно-функциональная роль политического конфликта: возможности и ограничения // Материалы Всероссийского симпозиума с международным участием «Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества в контексте модернизации». Москва—Истра, 2011. С. 6.

<sup>61</sup> См.: Рогов К. Гипотеза третьего цикла // Pro et contra. Июль—октябрь 2010 г. С. 14—15.

<sup>62</sup> См.: Рюб Ф.В. Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. В 2 т. Т. 1. СПб., М., Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2003. С. 435—473.

ства. Тому, кто не допускает конфликтов, рассматривает их как патологическое отклонение от воображаемой нормы, не удастся совладать с ними. Вместе с тем недостаточно и покорного, смиренного признания неизбежности конфликтов. Необходимо осмысление и использование их плодотворного, творческого потенциала. По мнению А. Турена, конфликт должен существовать и признаваться во всех областях социальной жизни. «Мы входим в общество, которое не может более “иметь” конфликты: или последние задавлены в рамках авторитарного порядка, или общество осознает себя как конфликт, оно является конфликтом, потому что оно представляет собой просто борьбу противоположных интересов за контроль над способностью общества воздействовать на самого себя»<sup>63</sup>. Эти выводы имеют определяющее значение для постиндустриальных обществ, целиком становящихся полем конфликтов, управлять которыми из одного центра, да еще авторитарными методами, практически невозможно. «Проблемы власти и социального господства не исчезли, область структурных конфликтов только расширяется...»<sup>64</sup>. Р. Дарендорф также обращал внимание на имманентность конфликтов в политической сфере и на предназначение политических институтов, включая парламенты, выборы, партийную систему: «такие институты должны допускать конфликты; они должны служить цели контроля над властью, а не ее камуфляжу с помощью идеологии гармонизации, и они сами должны допускать перемены в замысловатом мире сложного современного общества»<sup>65</sup>. Тому, кто хочет достигнуть общества без конфликтов, придется добиваться этого посредством террора и полицейского насилия, «ибо сама мысль о бесконфликтном обществе есть акт насилия по отношению к человеческой природе»<sup>66</sup>.

Далее, едва ли не главным условием ментальной институционализации является **артикуляция и акцентирование различий и противоположности сторон**. Если в конфликте неоправданно (и ошибочно) подчеркиваются общие интересы, эффективно урегулировать его невозможно. Настаивание на общих интересах при умалении различий гораздо чаще ведет к эскалации конфликта, к росту, а не ослаблению структурного насилия. Это связано с тем, что сторона, располагающая в конфликте большим силовым потенциалом, может игнорировать или подавлять противоположную сторону под маской общих интересов. Поэтому так важно обозначить различия в подходах для последующего совместного поиска удовлетворяющего всех решения.

Другим важнейшим компонентом институционализации конфликта является *структурирование групп интересов*. Организация групп интересов сама по себе есть процесс, состоящий из нескольких стадий: групповая идентификация и осознание общности своих интересов, артикуляция позиций, мобилизация ресурсов, включая своих сторонников. Проявление конфликта вовне, то есть его *манифестирование*, предполагает дальнейшие акции: предъявление притязаний, демонстрация готовности к отстаиванию своих интересов, прямая демонстрация своей особой позиции. Чем выше уровень организации групп интересов и, соответственно, субъектов конфликта, чем более равновелики эти уровни,

<sup>63</sup> Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М.: Научный мир, 1998. С. 155–156.

<sup>64</sup> Там же. С. 157.

<sup>65</sup> Дарендорф Р. Тропы из утопии / Пер. с нем. Б.М. Скуратова, В.Л. Близнекова. М.: Праксис, 2002. С. 425.

<sup>66</sup> Там же. С. 374.

тем благоприятнее институционализация. Следовательно, уровень организации готовых к противоборству сторон — важное институциональное условие цивилизованного завершения конфликта. Если же одна сторона высоко организована, а вторая — аморфна, раздроблена, неотмобилизована по своим гражданским или политическим ресурсам, то велика вероятность того, что первая подавит вторую или постарается вытеснить ее из социально-политического пространства.

Наконец, существенным компонентом институционализации конфликтных отношений можно считать создание **формальных правил и процедур**, регулирующих отношения сторон. Иначе говоря, речь идет о неких «правилах игры», которым должны следовать участники конфликта и которые должны предоставлять равные условия для каждой из сторон и не ставить ни одну из них в неравноправное положение.

Наряду с институтами существуют процедуры, или формы взаимодействия контрагентов протоконфликта, способствующие разрешению противоречий между ними. Они могут применяться последовательно, друг за другом, или самостоятельно, если это помогает достичь результата. При этом надо учесть, что регулирование отношений на стадии протоконфликта предполагает в максимальной степени полный контроль самих сторон за процессом выработки и принятия решений, без привлечения чьей-либо помощи.

Первой и наиболее простой формой взаимодействия контрагентов протоконфликта является **совещание по обмену информацией**. На таких совещаниях стороны делятся фактами и проверяют свои представления о проблемах, интересах, позициях, мотивации друг друга, чтобы свести к минимуму ненужные противоречия из-за фактов, относящихся к делу. Обычно эти совещания начинаются с осознания того, что на данной встрече не будет предпринято никаких формальных попыток для достижения соглашений. Это снимает напряжение, стороны чувствуют себя более открыто и комфортно. *Информационные совещания являются, как правило, первым шагом на пути к эффективному разрешению проблемы или к началу переговоров.*

Своеобразную роль подобного рода информационного совещания, только в общенациональном масштабе, играют мероприятия типа **гражданских форумов**. Впервые подобного типа мероприятия стали проводиться в США, а с 1981 г. ряд общественных организаций, накопивших определенный опыт проведения форумов по различным проблемам, договорились о координации своих усилий и решили провести несколько форумов по единой тематике. Эти форумы получили название форумов по общенациональным проблемам, или гражданских форумов<sup>67</sup>. С тех пор организации-участники каждый год выбирают по три темы, представляющие общенациональный интерес.

Организация гражданских форумов была призвана решить следующие задачи: выработать новый тип общественного собрания, которое бы рассматривало и обсуждало проблемы с точки зрения самих граждан. Участники форума проходили сложный процесс всестороннего обсуждения проблемы и путей ее решения и делали свой выбор, тщательно взвешивая и анализируя все «за» и «против».

Задача подобных форумов — помочь людям стать сознательными гражданами, развивать навыки гражданской политики, формировать мнение общественности и вносить посильный вклад в определение интересов общества в целом.

<sup>67</sup> Мэтьюз Д. Политика для народа (граждане в поисках своего места в политике). (Пер. с англ.) М.: Пресс ЛТД., 1995. С. 140.

С каждым годом это движение, начатое небольшой группкой организаций, растет, и сегодня тысячи организаций по всей Америке включают гражданские форумы в свои программы. Методики гражданских форумов используются организациями гражданских активистов во многих других странах мира, поскольку общественный диалог не является изобретением США.

И в Российской Федерации в ноябре 2001 г. впервые состоялся такого рода общенациональный сбор, на котором лицом к лицу встретились представители государства и многочисленных гражданских объединений, обсудивший назревшие вопросы признания необходимости и плодотворности сотрудничества гражданских инициатив и государственных политиков с тем, чтобы навести мосты между публичной сферой общества и государством. В частности, в своей речи на открытии Гражданского форума бывший тогда президентом В.В. Путин сказал следующее: «Без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего благополучного общества. Здесь нужен диалог на равных. И мы осознаем, что эффективность этого диалога в значительной степени зависит от нас, от власти в целом. В этой связи мы готовы пойти на необходимые и организационные, и, если потребуется, законодательные меры, готовы обеспечить эффективную обратную связь общества с госаппаратом. ...Сейчас стране нужна интеллектуальная мобилизация, нужны работающие эффективные модели сотрудничества государственных и гражданских институтов»<sup>68</sup>. Кроме того, о государстве, подчеркнул В.В. Путин, «судят не только по политическим успехам и развитию экономики, но, прежде всего, по людям, по уровню их личной свободы. По тому, насколько влиятельно там гражданское общество»<sup>69</sup>. Гражданский форум, проведенный в 2002 г. в Тольятти, развил эту социально-политическую технологию и вышел на диалог с бизнесом. Форум-2003 в Нижнем Новгороде поставил своей задачей договориться уже в чем-то консолидированным силам о генеральных правилах взаимодействия и приоритетах развития страны в преддверии парламентских и президентских выборов.

Далее, для более предметного обсуждения и решения проблемы используется универсальный *метод переговоров*, который представляет собой вербальное взаимодействие с целью достижения согласованного и устраивающего все стороны решения, что предполагает диалог, обмен мнениями, совместный поиск согласия, а также добровольное выполнение договаривающимися сторонами принятых решений. В процессе прямых переговоров конфликтующие стороны имеют возможность максимально контролировать различные аспекты своего взаимодействия, в том числе самостоятельно устанавливать временные рамки и пределы обсуждения, принимать решения, влиять на процесс и на его результат, определять рамки соглашения, которое имеет неофициальный характер, являясь частным делом договаривающихся сторон.

Переговоры — это приобретенное умение. Развитие общественных отношений не всегда толкает к необходимости освоения этих умений. Очень часто конфликтующие стороны испытывают склонность к продолжительным тупикам или эскалации конфликта, а не его урегулированию. Иными словами, необходимы не только умение, но и воля к переговорам и к достижению соглашения.

<sup>68</sup> Выступление В.В. Путина на I Гражданском форуме // Российская газета. 22.11.2001. С. 3.

<sup>69</sup> Там же.



Непрофессионально проведенные переговоры уже сами по себе могут иметь эскалационный эффект. Поэтому участники переговоров должны прилагать все усилия для того, чтобы предотвратить незапланированную поляризацию.

Своеобразной попыткой перейти к стадии переговорного процесса в рамках гражданских форумов в России были усилия создать работающие *переговорные площадки*, на которых сообща работали представители власти и гражданских объединений в поиске согласованных подходов по специальным, предметно-ориентированным направлениям. Так, наиболее острыми и «болезненными» по темам на Всероссийском гражданском форуме — 2003 были переговорные площадки под названием «Реформа местного самоуправления», «Взаимодействие гражданских и государственных институтов в обеспечении национальной безопасности России», «Взаимодействие власти и гражданских организаций по вопросам общественного контроля за соблюдением прав человека в деятельности правоохранительных органов и закрытых учреждений». В 2004 г. в Перми состоялся социальный форум, обсудивший проблемы оптимизации взаимодействия власти, бизнеса и некоммерческого сектора в социальной сфере. В 2006 г. на Всероссийском форуме «Общество, благотворительность и национальные проекты» представители власти в очередной раз подтвердили свой настрой содействовать развитию гражданского общества. В частности, бывший первый вице-премьер Д.А. Медведев заявил о том, что успешная «реализация национальных проектов в стране возможна только в результате солидарных действий государства и общества»<sup>70</sup>. Кроме того, в 2008 г., выступая на открытии II Гражданского форума «Роль гражданских инициатив в развитии России в XXI в.», Д.А. Медведев в очередной раз заявил о том, что «многообразие позиций, открытый гражданский диалог для нашего общества чрезвычайно важны»<sup>71</sup>.

С 2005 г. задачи налаживания конструктивного взаимодействия на постоянной основе взяла на себя созданная Общественная палата РФ, деятельность которой с каждым годом приобретает контуры эпицентра координирующих усилий гражданского общества с различными подсистемами государственной власти (создание различных общественных советов при исполнительных органах власти, наблюдательных структур и пр.)

И, наконец, очень важной проблемой в свете исследования возможных потенциальных конфликтов во взаимодействии власти и гражданского общества является развитие технологий социального партнерства — от тред-юнионистского (на базе профсоюзов) до межсекторного социального партнерства (на базе некоммерческого сообщества), поскольку все они направлены на улучшение коммуникаций и обеспечение механизмов обсуждения разногласий между различными сторонами, разработку процедур рассмотрения возможных конфликтных ситуаций, пока они не превратились в деструктивные социальные конфликты.

Обращение к теме протоконфликта, понимаемого как *потенциальный конфликт*, как база конфликта, из которой может быть эксплицирована полная версия социального конфликта, трудно переоценить. Во-первых, она указывает на косвенное признание позитивно-функциональной роли конфликта в демократически развивающемся обществе, нацеленного на плюрализм социальных

<sup>70</sup> Проектная смета // Российская газета. 13.04.2006. С. 1, 3.

<sup>71</sup> Выступление Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 г. // Российская газета. 23.01.2008. С. 3.

интересов и их равноправную конкуренцию. Во-вторых, из этого логически вытекает признание познавательной, коммуникативной, сигнально-информационной функции конфликта, заключающейся в способности идентифицировать проблему, принять вызов изменившейся внешней и внутренней среды, генерировать процесс нормо- и институтотворчества, стимулировать инновационно-поисковую деятельность. Иными словами, искусство и наука использовать творческий, позитивный потенциал социального конфликта посредством эффективного регулирования может позволить стать ему элементом закономерности в постоянно меняющемся мире. Современное открытое общество тем и сильно, что способно поддерживать политическую активность населения постоянно, поскольку внутри него происходит своего рода «перманентная революция», придающая динамизм его развитию. Институциональный дизайн такого общества удерживает в равновесии многочисленные социальные взаимодействия, обеспечивая, с одной стороны, высокие темпы экономического роста, а с другой — предотвращая неконтролируемые выбросы социальной энергии в форме политических потрясений. В подобных системах достижение тех или иных общественно значимых целей осуществляется политическими методами, поскольку опосредовано организованной активностью масс. Движущим механизмом их развития является институционализированный политический конфликт, опирающийся на процедурный консенсус, т.е. согласие в «правилах игры». Благодаря этому эффективно «разведены» области согласия и соперничества; гармонизированы представительство интересов и политическое управление; достигнут баланс между демократическим одобрением и эффективностью политической системы.

В этом смысле степень адекватного усвоения идеи конфликта (в форме предконфликта, протоконфликта, позитивно-функционального конфликта) во взаимодействии власти и гражданского общества может служить индикатором качества и уровня демократического, цивилизованного развития составляющих его субъектов, их адаптации к новым, динамичным условиям современных постиндустриальных обществ.

### **4.3. Роль гражданского общества в формировании социального капитала современной России**

Связующим фактором между инновационной модернизацией, инновационным типом развития и гражданским обществом является феномен «социального капитала» (далее СК). СК — это продукт организованного взаимодействия, имеющий общественную, а не индивидуальную природу. По мнению американского социолога А. Портеса, экономический капитал находится на банковских счетах, человеческий капитал — в головах людей, социальный же капитал присущ структуре человеческих отношений. Он включает в себя горизонтальные связи между людьми, социальные сети и соответствующие нормы, которые воздействуют на продуктивность и благосостояние различных сегментов сообщества. В современной научной литературе по политологии, социологии исследователи все чаще стали использовать понятие «социальный капитал» для анализа источников формирования и функционирования разного рода социальных связей, сетей, объединяющих людей и, вместе с тем, поддерживающих динамичное развитие общества. Кроме того, ученые выявили прямую зависимость объема

социального капитала в обществе от уровня доверия и общественной активности граждан. Последние исследования 90-х гг. Р. Патнэма указали на существенную связь социального капитала с существованием гражданского общества. Исследуя взаимозависимость культуры и экономического благосостояния различных сообществ, он пришел к выводу, что материальное благосостояние не является причиной развития социального капитала, но, наоборот, *экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность*<sup>72</sup>. Почему? Распространенность многообразных локальных сетей и высокая степень доверия внутри них способствуют быстрому и эффективному принятию коллективных решений и стимулируют действенные совместные действия. Отсюда СК «есть определенный потенциал общества или его части, возникающий как результат доверия между его членами» (Ф. Фукуяма), т.е. СК — это форма материализованного доверия. Сеть между родственными по интересам группам в обществе, между административными структурами и лидерами бизнеса, между бизнесом и профсоюзами является необходимой социальной платформой для создания правил, а также процедур контроля над их выполнением. Взлет японской экономики и других «азиатских тигров» не в последнюю очередь связан с традиционно высоким доверием граждан друг к другу и к институтам власти. Дефицит доверия частично восполняется жесткими вертикалями и жестким планированием.

Принято считать, что в научный оборот термин «социальный капитал» ввели ученые Л.Дж. Ханифан и Дж. Якобс<sup>73</sup>. Однако развитие, широкое распространение в науке и глубокую концептуализацию концепция социального капитала получила лишь во второй половине XX в. Это связано с именами таких ученых, как Н. Лин, П. Бурдье, Дж. Коулман, Г.С. Беккер, С.П. Боргатти, А. Портес, Р.Д. Патнем, Ф. Фукуяма и ряд других<sup>74</sup>.

Необходимо обратить внимание на то, что начиная с 1980-х гг. концепция социального капитала стала широко применяться в экономике и социологии, но лишь недавно получила развитие в политической науке.

Американский ученый, профессор Гарвардского университета Р.Д. Патнем был первым, кто применил концепцию социального капитала для изучения проблем демократии<sup>75</sup>. По его мнению, социальный капитал «представляет собой элементы социальной организации, такие как взаимное доверие, моральные нормы, взаимопомощь, которые способствуют взаимодействию и сотрудничеству

<sup>72</sup> Патнэм Р. Процветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // МЭиМО, 1995. № 4. С. 16–17.

<sup>73</sup> Hanifan L.J. The Community Center. Boston, 1920; Jacobs J. The Death and Life of Great American Cities. N.Y., 1961.

<sup>74</sup> См.: Lin N. Conceptualizing Social Support // Social Support, Life Events and Depression / ed. by N. Lin, A. Dean, W. Ensel. Orlando, 1986; Бурдье П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5 (ноябрь). С. 60–75; Becker G.S. Human Capital. N.Y., 1964; Borgatti S.P., Jones C., Everett M.G. Network Measures of Social Capital // Connections. 1998. № 21(2); Portes A. Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology // Annual Review of Sociology. 1998. Vol. 24. P. 1–24; Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press — N.Y., 1993; Putnam R.D. Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community. N.Y., 2000; Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2004.

<sup>75</sup> Подробнее см.: Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. N.Y., 1993; Putnam R.D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6. № 1. January. P. 65–78; Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society / ed. by R.D. Putnam. Oxford, 2004.

членов общества к их взаимной выгоде»<sup>76</sup>. Р.Д. Патнем также выдвинул и обосновал положение о том, что социальный капитал накапливается в процессе участия граждан в организациях и ассоциациях гражданского общества и, в конечном счете, приводит к активизации общественной жизни страны в целом. Вовлекаясь в работу ассоциаций, люди повышают личную гражданскую компетентность, учатся сотрудничать друг с другом, добиваться коллективных целей, артикулировать и агрегировать социальные интересы. Данная ассоциативная активность способствует укреплению во взаимоотношениях людей норм взаимной поддержки, солидарности и создает условия для возникновения общественного доверия.

Известный американский социолог и экономист, один из главных разработчиков концепции социального капитала Дж. Коулман в своих рассуждениях также исходил из того, что социальный капитал «представляет собой ценность аспектов социальной структуры для акторов как ресурсы, которые они могут использовать для достижения своих целей»<sup>77</sup>. Он был одним из первых, кто указал на наличие взаимосвязи между социальным капиталом и доверием. Социальный капитал способен повысить эффективность общества благодаря консолидации действий людей. По мнению Дж. Коулмана, такого рода эффективность порождает доверие, измеряемое, во-первых, с точки зрения норм взаимности на основе обоюдной поддержки (доверие к общественным и политическим институтам) и, во-вторых, на основе тесно связанных систем гражданских обязательств, способствующих «всеобщему доверию» (межличностный уровень). Таким образом, как видим, Дж. Коулман, вслед за Р.Д. Патнемом, делал особый акцент на том, что социальный капитал нельзя «накопить» без высокой степени доверия среди членов группы. Ведь доверие является одним из важнейших элементов, без которого невозможно функционирование социального капитала.

В этом с ним солидарен американский политолог Ф. Фукуяма, считающий, что доверие применяется в качестве «смазки», позволяющей группе или организации функционировать более эффективно.

Сегодня большинство ученых при анализе социального капитала ведущую роль отводят доверию<sup>78</sup>. Важнейшим операциональным преимуществом доверия, в сравнении с социальным капиталом, является возможность его количественной оценки.

Как показывает практика, качественные и количественные характеристики социального капитала, доверия, их внутреннее содержание и функции претерпевают серьезные изменения прежде всего в период глубоких социально-экономических и политических трансформаций. Необходимо отметить, что в данном исследовании «социальный капитал» предлагается понимать как *сознательную деятельность отдельных индивидов, организаций, социальных групп и общества в целом в рамках социальных сетей и солидарных связей на основе доверия, общих норм, формальных и/или неформальных правил и убеждений для достижения определенных целей*. При этом будем учитывать также, что социальный капитал пронизывает весь спектр

<sup>76</sup> Putnam R.D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6. № 1. January. P. 68.

<sup>77</sup> Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 126.

<sup>78</sup> Mishler W., Rose R. What Are Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies // Comparative Political Studies. 2001. № 1. February. Vol. 34. P. 30–62 and etc.

горизонтальных и вертикальных связей, существующих в обществе, координируя совместную деятельность людей.

Россия, как и многие посткоммунистические страны, отличается низким качеством и уровнем развития социального капитала. Так, в своем исследовании Т. Николс делает вывод о том, что современная Россия представляет собой страну, «испытывающую практически полное отсутствие социального капитала, и что в этом дефиците заключается наиболее исчерпывающее объяснение ее проблем»<sup>79</sup>. К тому же его «систематическая эрозия в период до 1991 г. во многом объясняет серьезные проблемы, возникающие в процессе постсоветской демократической консолидации»<sup>80</sup>. В этом утверждении его поддерживает Р. Патнем, считая, что не только Россия, а «почти все бывшие коммунистические страны имели слабые традиции гражданского общества до прихода коммунизма, а тоталитарное правление свело на нет даже этот ограниченный запас социального капитала»<sup>81</sup>. Отказывает России в наличии свойств социальной солидарности и сплоченности Ф. Фукуяма, полагая, что Россия, как и многие посткоммунистические страны, относится к числу подлинно индивидуалистических обществ, «члены которых не умеют объединяться друг с другом»<sup>82</sup>.

Согласиться с этими выводами полностью не представляется возможным. Так, например, Н. Ор в своем исследовании, посвященном анализу социального капитала в России, приходит к выводу, что он все же не был полностью разрушен советским режимом. Причиной этого стало то обстоятельство, что главными формами существования социального капитала в России всегда были семья, тесные родственные и дружеские связи, а отнюдь не общественные организации. Как известно, взаимопомощь, взаимоподдержка являются прочной основой существования подобных отношений. Более того, они выступают источником развития данных связей. Поэтому, как справедливо отмечает Н. Ор, обращаясь к истории России, «те человеческие отношения, которые помогли людям выжить в условиях жесткой принудительной экономической и политической системы, помогают им пережить сегодняшний хаос»<sup>83</sup>. Подобной точки зрения придерживается и российский общественный деятель, экономист А.А. Аузан, указывающий на то, что «в 1970–1980 гг. в СССР были созданы огромные запасы социального капитала, были многочисленны элементы гражданского общества — от экономико-математической школы в МГУ до московских кухонь. Именно там производился социальный капитал»<sup>84</sup>. Однако с начала 1990-х гг. началось его систематическое «разрушение». Одной из причин этого процесса стала резкая ломка прежней (советской) системы ценностей, которые выступали в качестве системообразующих и консолидирующих общество. Политики — «младолибералы», пришедшие к власти в стране в начале 1990-х гг., — направили все усилия на дискредитацию данной системы ценностей. При этом они практически ничего не

<sup>79</sup> *Nicols T.* Russian Democracy and Social Capital // *Social Science Information*. Vol. 35. № 4. 1996. P. 634.

<sup>80</sup> Там же. P. 631.

<sup>81</sup> *Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. N.Y., 1993. P. 183.

<sup>82</sup> Там же. С. 57.

<sup>83</sup> *Ohr N.* Social Capital in Rural Russia: Legacies of the Soviet Era // *The Kennan' Institute for Advanced Russian Studies*. Washington. 26–27 September. 1997. P. 1.

<sup>84</sup> *Аузан А.А.* Общественный договор и гражданское общество // <http://www/polit.ru/lectures/2005/01/11/auzan.html>

сделали для того, чтобы новая (западная лишь по названию) система ценностей стала органичной частью современного российского общества, а не вступала бы в противоречие с нравственными установками и нормами большинства граждан. Обществу не было предложено цельной, непротиворечивой системы ценностей. Сегодня многие эксперты утверждают, что мы наблюдаем системную деградацию общества, в котором размыты социально-этические нормы, то есть представление о том, что законно, справедливо и нравственно. Апатия, разочарование, нравственная дезориентация сознания зашкаливают сегодня за критическую точку, когда происходит утрата ценностных ориентиров жизни. Вопрос стоит принципиально: сумеет ли российский народ помимо задач материально-технологического свойства выстроить и возродить духовную жизнеспособность нации?

Современная российская практика безнравственного, циничного обогащения коренится во взглядах постсоветских слоев партийной и государственной номенклатуры позднебрежневской эпохи. Многотысячная армия чиновников и их семей развилась в феномен мощной, хищной и своеобразной в субкультурном отношении клановой олигархии. Эта идеология безнравственного обогащения основывалась на *ренто-ориентированном поведении*, как правило, малокультурных людей, сколотивших свое состояние несправедливым путем. Таким образом, традиционно российское недоверие к институтам власти в России усугубилось «социальными травмами» от насильственного и разрушительного по результатам внедрения в его тело неолиберальных ценностей. В российском обществе еще полностью не завершен «реабилитационный период» после «травмы», полученной в 1990-е гг., и новая, объединяющая всех граждан система ценностей до сих пор не сформирована. Тотальный «кризис доверия» в стране обусловлен, с одной стороны, сильнейшим напряжением *адаптационного индивидуализма*, позволяющего населению справляться с тяжелыми проблемами выживания, а с другой стороны, неумолимым действием закона социального сравнения, когда люди отчетливо видят, что их снижающееся благосостояние, нарастающая бедность вполне сочетаются с демонстративной роскошью и богатством «власть предержащих», живущих по законам «приятельского капитализма». Необходимо отметить, что данная тенденция способствовала формированию в современном российском обществе нового типа индивидуализма, в котором высокий уровень автономии по отношению к социуму и его институтам сочетается с противопоставлением им собственных правил и норм. По справедливому замечанию российского ученого В.В. Петухова, «российский индивидуализм — это индивидуализм людей, столкнувшихся с тяжелыми проблемами выживания, поэтому он и не дает пока импульсов к различным формам гражданской и профессиональной консолидации и солидаризма»<sup>85</sup>.

В России в «путинскую» эпоху утвердилась определенная культура недоверия, или, точнее, «кризис доверия». Россияне почти не видят возможности добиться изменений с помощью гражданской активности, и, таким образом, отсутствует важнейшая предпосылка для мотивации к гражданскому участию. Многие эксперты указывают на то, что доверие российских граждан внутри общества чрезвычайно мало, что российское общество представляет собой скорее общество индивидуализированное или даже атомизированное. Так, по оценкам «Левада-Центра», только

<sup>85</sup> Петухов В. В. Политическая активность и гражданская самоорганизация россиян // Общественные науки и современность. 2002. № 6. С. 63.



26% из 2000 опрошенных заявили, что они доверяют своим согражданам; почти половина опрошенных отметила, что взаимное доверие с 2003 г. в российском обществе ощутимо уменьшилось<sup>86</sup>. К этому виду недоверия добавилось слабое проявление доверия к политической системе, прежде всего веры в возможность участвовать в принятии решений и формировании общезначимой повестки дня развития общества. Многие решения перестали приниматься с учетом мнения даже больших социально-значимых групп (проталкивание «сырого» 83-ФЗ — закона о коммерциализации бюджетной сферы, проталкивание американской модели образования — ЕГЭ, «болонского процесса», которые подвергаются значительной критике со стороны партий, и т.д.).

В условиях, когда социум находится в перманентном реформационном состоянии, именно культурно-духовный фактор (система духовных ценностей, традиций, нравственных принципов и норм и пр.) приобретает особую важность, становится приоритетным во всей совокупности факторов развития (экономического, политического и т.д.). Однако на практике вместо реального процесса формирования общего социокультурного «фундамента», национальной идеи, способной сплотить россиян, политиками выстраивается примитивная стратегия «пиаровского» манипулирования общественным сознанием, которая вызывает отторжение в обществе и раздражает больше, чем откровенный авторитаризм (вспомним выступление с заявлением Л. Парфенова при вручении премии им. Вл. Листьева). Как следствие, социальная атомизация российского общества не преодолена. В итоге «приращение» социального капитала в стране осуществляется крайне медленно. Данная ситуация не изменится в лучшую сторону если, как отмечает российский ученый Н.М. Плискевич, «на макроуровне власть будет замкнута на саму себя, решать свои проблемы в ущерб общественным, то и на микроуровне наиболее ярко будет проявляться адаптационный индивидуализм, не считающийся ни с чем, кроме собственной выгоды»<sup>87</sup>. Опасность распространения данного типа индивидуализма в обществе кроется в том, что он способствует усилению как межличностного, так и институционального недоверия. К тому же, как считает американский политолог Р.Д. Патнем, «при отсутствии в обществе взаимности и структур гражданской вовлеченности вариант итальянского Юга — аморальная семейственность, клиентела, беззаконие, неэффективное управление и экономическая стагнация — представляется более вероятным исходом, чем успешная демократизация и экономический прогресс. В Палермо просматривается будущее Москвы»<sup>88</sup>. В таких условиях говорить о «накоплении» национального, солидаризирующего общество социального капитала не приходится, поскольку россияне не стремятся к объединению друг с другом ради решения общих проблем. Как следствие, они постепенно утрачивают способность к коллективному сопротивлению тем силам, которые грубо нарушают их права и свободы, не учитывают, не отстаивают их интересов.

Как показывает общемировая практика, пока проблема доверия не будет решена на уровне общностей, ее невозможно решить на уровне институтов. В этом случае ставится под сомнение сама возможность перехода от межличностного

<sup>86</sup> «ЛЕВАДА-ЦЕНТР» — 2008: Общественное мнение — 2008. М., 2008. С. 18.

<sup>87</sup> Плискевич Н.М. «Экономика — язык — культура». К итогам дискуссии // Общественные науки и современность. 2001. № 6. С. 59.

<sup>88</sup> Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. N.Y., 1993. P. 228.

доверия к институциональному. Ведь прежде чем стать институциональным, доверие должно пройти, как отмечают современные американские социальные философы, стадию социального факта, на которой формируется коллективная интенция двух и более субъектов в горизонтальной плоскости общественных связей<sup>89</sup>. В основе данных отношений лежит рационально делегированное доверие. При этом субъекты этих отношений принимают на себя определенные обязательства по поддержанию и институционализации данной социальной сети и способствуют тем самым «накоплению» социального капитала.

Следует отметить, что уровень доверия к политическим институтам в России на протяжении последних двух десятилетий остается стабильно невысоким. Уровень одобрения их деятельности с начала 1990-х гг. был низким. Это объясняется тем, что с неэффективной деятельностью правительства, парламента граждане связывали издержки процессов трансформации политической системы, экономического кризиса, что нашло отражение в их негативной оценке. Как следствие, за исключением символического доверия главе государства, традиционного для России, на сегодняшний день ни один государственный институт не имеет существенного ресурса доверия у населения. Однако стоит принять во внимание тот факт, что высокий уровень доверия к первым лицам государства (президенту и премьер-министру) не может полностью компенсировать недоверие к государственным институтам и бюрократии. Среди общественных институтов выделяется только Русская православная церковь, доверие к которой среди населения остается стабильно высоким независимо от происходящих в стране политических и социально-экономических изменений.

Таким образом, «негативный фамилизм», фрагментация социальных отношений, выражающаяся, в том числе, в недоверии к согражданам, сопровождаются в современной России отсутствием доверия к государственным и политическим институтам, от которых люди ждут необходимой поддержки. Эти условия усиливают пассивность граждан. Большой коэффициент доверия президенту (на уровне 60–70%), церкви (на уровне 40–50%), армии (30–40%) являются коррелятами системы, в которой от человека практически ничего не зависит. В таких условиях парадоксальная вера в Президента (при тотальном недоверии к патрионируемому им государственному аппарату) воспринимается как последний предел надежды и имеет в своей основе нечто нерациональное. Отсюда столь чтимая обществом система «ручного управления», которая иллюзорно компенсирует низкую эффективность всей политической системы, в первую очередь государственного управления. Самое главное, что несет с собой низкий уровень развития социального капитала и те особенности кризиса доверия в современной России, — это сохранение и укрепление персоналистского режима власти: «...в отличие от дореволюционного прошлого, легитимность системы имеет не сакральную, а секулярную природу, хотя в представлении о верховном лице как народном заступнике можно усмотреть рудимент традиционных царистских иллюзий. В глазах населения верховное лицо, устанавливающее благодаря выраженному акту народного доверия нечто вроде прямых и личных связей между собой и каждым гражданином, минуя все промежуточные инстанции, является тем самым субститутом институциональных механизмов защиты и выражения народных прав и интересов. Пока эти отношения доверия существуют, все хо-

<sup>89</sup> Подробнее см.: *Searle J. R. Mind, Language and Society: Philosophy in the Real World. N.Y., 2000.*

рошее, что происходит в жизни общественного организма, приписывается ему. В то же время он (во всяком случае до поры, пока баланс плюсов и минусов не станет слишком проигрышным) не несет ответственности за ошибки и козни власти (и определяемое Конституцией положение *над* другими властями способствует этому) — наоборот, он по мере сил исправляет положение (как это было, например, в истории с “монетизацией льгот”)<sup>90</sup>. Все это формирует особый тип политической системы, который К.Г. Холодковский точно называет плебисцитарно-бюрократическим: «Плебисцитом в исторической традиции обычно именуют всеобщее голосование, фактической целью которого является не решение каких-либо вопросов (подразумеваемое при референдуме) и не выбор представителей властвующей элиты, но подтверждение доверия тому или иному верховному лицу (или утвердившейся системе власти). Речь идет именно не о выдвижении народом своего представителя и даже не о шumpетерианском выборе между представителями властной элиты, а об одобрении, утверждении выбора, сделанного “наверху”. Таков и российский казус, когда утверждается выбор, сделанный узким кругом лиц, за отсутствием инструментов и каналов выдвижения кандидатур “снизу”<sup>91</sup> (нет ни реальных партий, агрегирующих интересы разных групп населения, ни развитого и авторитетного гражданского общества, ни вообще навыков, связей солидарности и объединения граждан). Поэтому режим, основанный на безусловном, не структурированном (то есть не обусловленном выполнением тех или иных программ или достижением определенных целей) доверии такому олицетворению верховной власти, может быть назван плебисцитарным»<sup>92</sup>. Следовательно, при гипертрофии персоналистской системы принятия решений, провале рационально организованной институциональной структуры, которые бы позволяли формировать демократические основания для рационально действующих политических субъектов, происходит резкое усиление бюрократии как главного, опорного элемента режима, все больше играющего внутри него самостоятельную роль. В плебисцитарно-бюрократической системе, где важен не столько институт, сколько лицо (по принципу «не место красит человека, а человек — место») говорить об устойчивости тенденции на политическую модернизацию, на реконверсию гражданской инициативы и инновации в консолидацию демократии не приходится.

В условиях перехода к задачам политической модернизации многие исследователи стали чаще выносить в центр обсуждения те вопросы в понимании роли гражданского общества в этом процессе, которые указывают на то, что гражданское общество является единственным средством формирования человеческого капитала и главным «хранилищем» социального капитала, без чего невозможно вести речь об успешности реализации любых проектов серьезной модернизации общества<sup>93</sup>. Важную роль в этом отношении играют сетевые структуры, структурными элементами которых выступают, как правило, некоммерческие

<sup>90</sup> Холодковский К.Г. К вопросу о политической системе современной России // Полис. Политические исследования. 2009. № 6. С. 25.

<sup>91</sup> «Сама мысль, что могут назначить лидером страны любого и еще попросят за него проголосовать, — пишет политолог, отнюдь не являющийся записным демократом, — подрывает уважение и к самому себе, и к своей власти, и к своей стране». (Цинко А. Русский XXI век: грядущее, которое нам не дано увидеть // Вестник аналитики. 2006. № 3 (25). С. 211.)

<sup>92</sup> Там же. С. 27.

<sup>93</sup> См.: Аузан А. Национальная формула модернизации. Полит.ру., Публичные лекции // <http://www.polit.ru/lectures/2009>

организации (НКО). Еще раз повторим, что со второй половины XX в. структурным элементом, определяющим существование современного гражданского общества, практически всеми акторами были признаны некоммерческие, неправительственные организации — НКО. По мнению Ю. Хабермаса<sup>94</sup>, роль этих организаций заключалась, прежде всего, в решении тех или иных социальных проблем путем их обнаружения и привлечения внимания общественности. Таким образом, эти сюжеты из частной сферы перемещались в политическую или общественную. Данные общественные организации реализуют потенциал социального капитала, который является «социальным клеем», скрепляющим обществом. Иными словами, НКО можно рассматривать как некий аккумулятор социального капитала, механизм, облегчающий людям обмен таким капиталом в их повседневной деятельности и упрощающий коммуникации между индивидами и властными структурами. Фактически неправительственные организации можно рассматривать как заполнение «структурных дыр» между уровнем межличностного взаимодействия и уровнем государства. Функционально НКО ни в коей мере не противоречат государственным интересам. Напротив, они обладают определенными полномочиями для выполнения своей структурной функции — ограничения произвола как управленческого аппарата, так и социальной безответственности бизнеса.

Как показывают последние исследования некоммерческого сообщества (И.А. Халий, О.В. Аксенова<sup>95</sup>), в данном сегменте гражданского общества наблюдается тенденция к коалиционной активности и созданию коалиционных структур для достижения своих целей: обмен информацией и опытом, выполнение совместных проектов, акций и кампаний и пр. Но одним из самых главных свидетельств солидаризации внутри данного сообщества, по мысли авторов исследования, можно считать крепнущую тенденцию на углубление гражданского образования, способствующего осознанию россиянами самих себя как граждан страны, формирующего у них гражданскую позицию, ответственное отношение к своей жизни и к развитию общества в целом, действенное восприятие реализующихся в современных условиях процессов<sup>96</sup>. Все это, по мнению самих респондентов, будет способствовать включению более широких слоев граждан в активность НКО и сплочению самих общественных организаций как части формирующегося гражданского общества. В прежние годы такой ярко выраженной и четко сформулированной установки, реализующейся в виде конкретной социальной технологии — гражданского образования, не фиксировалось. Кроме того, гораздо больше, чем прежде, НКО уделяют внимание развитию гражданского общества в России, выделяя это как значимую в ряду других проблему и предлагая способы и методы действия в этом направлении.

Настрой некоммерческого сообщества на решение повседневных социальных проблем закономерно подводит его к осознанию необходимости взаимодействия с органами власти всех уровней, что является одним из необходимых условий консолидации общества. Более того, оно становится инициатором такого взаи-

<sup>94</sup> *Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Trans. by T. Burger with F. Lawrence. Cambridge: Polity Press, 1992.*

<sup>95</sup> *Халий И.А., Аксенова О.В. Активность структур гражданского общества: ориентация на взаимодействие социальных субъектов // Социальные факторы консолидации российского общества: социологическое измерение. М.: ИС РАН, 2010.*

<sup>96</sup> Там же. С. 248.

модействия, причем часто при отсутствии соответствующего стремления у представителей власти.

Особое место в иницирующемся НКО процессе взаимодействия с властями занимает налаживание диалога в формате переговоров, консультаций, круглых столов и прочих согласительных процедур. В результате появляются определенные механизмы и институты взаимодействия в виде совместных рабочих групп, экспертных советов, общественных палат, договоров о сотрудничестве и т.п., что свидетельствует о крепнущей тенденции углубления различных технологий межсекторного социального партнерства.

Исследования показали, что даже протестную активность НКО можно интерпретировать как их стремление к консолидации<sup>97</sup>. Вскрывая назревшие проблемы, НКО привлекают к их решению заинтересованные стороны, способствуют формированию и манифестации позиций представителей власти и заинтересованных субъектов, предрасполагают к новой расстановке социальных сил общества. В конечном итоге, это приводит к установлению контактов между противоборствующими сторонами, развитию переговорного процесса, достижению согласия. Данные тенденции в свое время были зафиксированы исследованиями Л. Никовской и В. Якимца<sup>98</sup>. Ученые выявили, что в «продвинутых» регионах (Санкт-Петербург, Пермь, Новосибирск) и сотрудники НКО, и госслужащие отметили, что в их взаимоотношениях присутствуют и негативные, и позитивные моменты, хотя доминируют все-таки позитивные. Был выявлен интересный феномен: для определенного типа регионов характерно *бимодальное распределение* оценок характера взаимодействия с разными масштабами «пиков» в негативной и позитивной частях шкалы, характеризующей взаимодействие. *Это такие регионы, где у НКО имеется четко выраженная позиция по ключевым вопросам социальной политики, которая не совпадает с позицией власти.* И поэтому наряду с разными формами сотрудничества существуют противоречия (в виде конфронтации, разногласий, столкновений позиций и др.). Таким образом, подтверждается одна из важных закономерностей формирования представителями некоммерческого сообщества демократической консолидации общества, ориентированной на создание конкурентной среды во всех сферах жизнедеятельности общества при формулировании, продвижении и поддержании общих базовых ценностей (в отличие от унифицирующей консолидации, направленной на создание гомогенного социально-политического и идеологического порядка, который базируется на монополизме власти и на социально-патерналистских ориентациях населения и его основных общностей<sup>99</sup>). И эта консолидация, которая основывается на реальном проявлении социального капитала, вырастает «снизу», из совместной кооперативной деятельности, в которой складывается базовая солидарность и проявляется в действии социальный капитал как устойчивая форма социальных сетевых взаимодействий на основании норм взаимности и доверия. И как правильно подметил А.В. Дмитриев, при таком типе консолидации общества «напряженность не всегда должна сниматься, а враждебные чувства, иногда и действия, канализоваться или подавляться. Конечно, конфликтность часто

<sup>97</sup> Там же. С. 249.

<sup>98</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. От конфликта к межсекторному партнерству // Журнал социологии и социальной антропологии. СПбГУ, СПб. № 1(21). Том IV. 2003. С. 25.

<sup>99</sup> Условия и возможности консолидации российского общества. Сборник научных трудов СИ РАН / отв. ред.: А.В. Дука, И.И. Елисеева. СПб.: Нестор-История, 2010. С. 5.

затрагивает основы единения, но может быть и орудием их упрочения, если участие в нем имеет локальный, частный, а не тотальный характер. Недовольство, которое довольно быстро разрешается или удовлетворяется, а не накапливается, способствует выживанию социума и системы»<sup>100</sup>.

Таким образом, проведенный анализ приводит к выводу, что гражданское общество следует рассматривать не как противовес, а как цемент — базис и фундамент «завтрашнего» российского государства. Гражданское общество должно работать, обеспечивая сплоченность общества «снизу». Гражданские инициативы создают поводы для привлечения все большего количества граждан страны к общественному полю деятельности. Тем самым, развивая гражданскую самоорганизацию, происходит, по сути, повышение включенности населения в контекст государственной управляемости, но не навязанной, не гомогенной, а живой, плюралистичной, причающей жить в единстве многообразия интересов. С другой стороны, всегда есть определенный уровень потребности в выражении общественной активности. Если в ее реализации не примет участие государство, этим займется кто-то еще — как в конструктивном, так и в протестном направлении. Развитие общественных организаций создает замкнутый цикл — они повышают причастность каждого гражданина к изменениям в своей стране. В то же время, по мере накопления опыта общественной работы, вероятность участия в этой сфере в дальнейшем увеличивается. Невозможно в этом отношении не согласиться с выводами Г.Г. Дилигенского, что «социальный и культурный капитал создает весомые потенции дальнейшего развития гражданского общества. Ключевым моментом, определяющим вектор этого развития, являются отношения гражданских организаций с властью...»<sup>101</sup>.

Таким образом, гражданское общество является тем пространством, в рамках которого происходит формирование и сохранение социального капитала, который цементирует страну «снизу». Именно это обеспечивает устойчивость общества, вне зависимости от перестановок «сверху». Социальный капитал в этом смысле формирует основы устойчивого социального и политического порядка, обеспечивает возможность добровольного коллективного поведения. В конечном счете, социальный капитал, протягивая нити доверия и социальной солидарности, помогает упрочить каркас общества, содействуя его демократической консолидации. Важную роль в этом процессе, как было показано, играет характер взаимодействия власти и гражданского общества. Очень важно, чтобы усилия по развитию социального капитала стали результатом совместных усилий этих субъектов. А совместные усилия этих сторон, поиск баланса их стратегических интересов могут развиваться только в рамках социального партнерства в области общественных отношений.

<sup>100</sup> *Дмитриев А.В.* Деэскалация конфликтов как путь стабилизации региональных социумов // Социальные факторы консолидации российского общества: социологическое измерение. М.: ИС РАН, 2010. С. 221.

<sup>101</sup> *Дилигенский Г.Г.* Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // Pro et Contra. 1997. Т. 2. № 4. С. 15.



# ГЛАВА V. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРОВАННАЯ ФОРМА И ТЕХНОЛОГИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ЗАДАЧ МОДЕРНИЗАЦИИ

## 5.1. Социальное партнерство и профсоюзы в условиях модернизации

Современная мировая ситуация показывает, что государство утрачивает свое монопольное положение как единственный инструмент политики, оно оказывается «опутанным» сложной сетью других общественных и политических организаций и институтов, которые сформировались в среде гражданского общества и стали по-новому «простраивать» систему своего взаимодействия с государством.

Проблема формирования конструктивного взаимодействия между государством и гражданским обществом является одной из ключевых в процессе *осовременивания политической системы* общества. К тому же, как показывает практика, характер их взаимоотношений оказывает непосредственное влияние на эффективность функционирования политической системы как целостного образования, которому, для сохранения стабильности, необходимо наличие постоянной обратной связи с внешней средой. На сегодняшний день система социального партнерства представляет собой реальный механизм осуществления прямых и обратных связей между обществом и государством и служит своеобразным общественным институтом поддержания динамического равновесия в современном социуме. Главная цель функционирования данной системы — развитие каналов взаимодействия между государством, бизнесом и гражданским обществом для достижения социального консенсуса как на макроуровне — в масштабах всего общества, так и на микроуровне — в пределах отдельной территории или предприятия.

Более определенно о позитивной корреляции между развитием гражданского общества и осовремениванием политической системы в направлении демократических ценностей говорят исторические факты. История промышленного капитализма на Западе свидетельствует: распространение и законодательное закрепление *профсоюзных прав и свобод* (а это один из важнейших критериев демократии) способствовало переходу от экстенсивных к интенсивным методам промышленного производства, подталкивало к созданию и применению новой техники, приучало к солидарным действиям и правовым процедурам в урегулировании конфликтов между наемным трудом и капиталом.

Было бы неверно механически переносить особенности эпохи промышленного капитализма на современность. Наиболее развитые страны, на которые ориентируется российская политика модернизации, вступили в постиндустриальную

эпоху. Роль демократических прав и свобод в стимулировании инновационного развития особенно значима, она приобретает новые измерения, отражающие требования новой эпохи. В российских реалиях потребность в защите социальных прав на труд и достойный заработок в глазах населения выступает первым маркером движения в демократическом направлении и возрастания роли гражданской консолидации.

Недемократический характер российского капитализма запустил и вырастил глубинное противоречие между узкоклановой формой присвоения общественного богатства и необходимостью актуализации (интенсификации) социальных форм общественного развития, когда требуется прекратить «перевод богатства во власть» (Р. Дарендорф) и сделать реальностью гражданские и социальные права для всех, а не только для избранных. Именно поэтому финансово-экономический системный кризис, наиболее остро проявившись в социальной сфере (в стране закрывались предприятия, росла безработица, сокращались заработные платы и реальные доходы большинства граждан), все больше начал возвращать к жизни большую политику, задевающую интересы больших социальных групп и публично предъявляющую вопросы к представителям правящего класса: почему Россия упала глубже большинства развивающихся экономик, в том числе и соперников по BRIC.

Социальное партнерство как *консенсусный тип* социального взаимодействия индивидов и их организаций, обладающих разными статусами, но выступающих при этом в качестве равноправных, самостоятельных субъектов, согласовывающих свои действия на основе взаимного учета интересов и потребностей, выросло из социального конфликта и стало альтернативным выходом из глобального экономического кризиса 30-х гг. XX столетия, породившего множество конфронтационных столкновений. Социальное партнерство как принципиально новый тип общественных отношений, пронизывающий все сферы общества и прежде всего — социально-трудовую, утверждается как система в общественной жизни Запада со второй половины XX столетия. Формирование и эволюция теории социального партнерства взаимосвязаны с проблемами возникновения и развития «организаций труда», «производственных ассоциаций». Наиболее полно идеи справедливого обмена между товаропроизводителями, борьбы различных социальных сил представлены в исследованиях П. Прудона и Л. Бланки. Идеи общественной солидарности раскрываются в трудах Э. Дюркгейма, М. Вебера, Р. Дарендорфа.

По своему содержанию политика социального партнерства — это цивилизованная форма человеческого общежития, обеспечивающая защиту интересов людей наемного труда, предпринимателей (работодателей), органов государственной власти путем стремления к договору, достижению консенсуса, выработки и осуществления единой позиции по важнейшим направлениям социально-экономического развития. Следовательно, субъектами социального партнерства являются наемные работники, работодатели и государство. Соответственно, институтами, представляющими их интересы, выступают профсоюзы, общественные объединения и партии, объединения работодателей, правительство, а также органы государственной власти и местного самоуправления.

Переход российского общества к иному строю, основанному на частной собственности, конкуренции и личной инициативе, без смягчающей социальной поддержки мучителен для большинства россиян. Все посткоммунистические общества платят за переход к рынку и демократии определенную социальную

цену. Весь вопрос состоит в том, какова она? Ведут ли реформы к большей социальной справедливости, большей экономической эффективности и устойчивости общества или нет? Иначе говоря, какой ценой мы платим за прогресс и во имя чего? Как уже говорилось, состояние социальной сферы, социальных отношений, а значит и человеческого капитала в России на сегодняшний день — не самое лучшее. Либеральные реформы 90-х не увеличили рост человеческого потенциала, а привели к его ускоренной деградации. По ожидаемой продолжительности жизни мы оказались на 115-м месте в мире, по индексу экономической свободы — на 112–116-м (2000–2005 гг.). Заметно снизился индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) — с 0,818 в 1990 г. до 0,797 в 2004 г., причем особенно сильное падение было зафиксировано в 90-е гг. Россия опустилась по этому показателю в группу стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. Но и в последующем, вернувшись в группу стран с высоким уровнем данного показателя, она остается у нижней границы этой группы, на 71-м месте (из 182 стран) — между Албанией и Македонией. Демографические потери России (что весьма существенно для оценки человеческого потенциала) огромны. По данным экспертов Общественной палаты, страна ежегодно теряет 700–800 тыс. человек. Начиная с 1992 г. смертность в России устойчиво превышала рождаемость. За 14 лет (1992–2005) разница между количеством родившихся и количеством умерших составила более 11 млн человек. При таких тенденциях численность населения страны к началу 2025 г. может снизиться, по меньшей мере, до 123 млн человек. Особенно трагична ситуация с мужчинами в трудоспособном возрасте: по данным Министерства здравоохранения и социального развития, средняя ожидаемая продолжительность жизни в этой группе упала к 1995 г. до 58 лет, в 2006 г. этот показатель едва перешагнул порог в 60 лет.

Россия сильно отстает от передовых в техническом отношении стран по объему ВВП на душу населения (в 3–4 раза), а это один из важнейших показателей состояния человеческого капитала<sup>1</sup>.

Помимо этого в стране складываются неблагоприятные социальные процессы. Во-первых, значительно деформировалась социальная стратификация. Неравенство по доходу в России выше, чем в переходных посткоммунистических государствах Европы. Пропасть между бедными и богатыми стремительно увеличивается, демонстрируя растущую поляризацию населения по уровню доходов. Как отметил М.В. Шмаков в своей речи на VII съезде ФНПР: «Сегодня в России есть одно государство, но два народа. Один народ — в состоянии тратить на собственные прихоти ежемесячно десятки тысяч долларов. И второй народ — которому рассказывают о том, что увеличение зарплаты никак невозможно. Стоит ли говорить о том, что такой разрыв в доходах невозможен в цивилизованной стране?! Стоит ли говорить о том, что подобная разница в доходах приводит к тому, что и свои конституционные права эти два народа могут реализовывать по-разному. Для детей одних — учеба за границей, для других — летний “отдых” на городском асфальте»<sup>2</sup>. Во-вторых, масштабы бедности в России остаются достаточно существенными. Р.В. Римашевская точно заметила, что прожиточный минимум является не границей бедности, а границей нищеты. Лидеры профсоюзов предпо-

<sup>1</sup> Инновационная модернизация в России. Политические очерки / под ред. Ю.А. Красина М.: Институт социологии РАН, 2011. С. 37.

<sup>2</sup> Доклад председателя ФНПР М.В. Шмакова на VII съезде Федерации независимых профсоюзов России // <http://www.fnpr.org.ru/n/2/15/289/6176.html>

читают использовать понятие «социального минимума» при обсуждении проблем доходов и бедности с правительством и предпринимателями. Это более широкое по определению понятие, чем прожиточный минимум, ведь кроме питания еще есть расходы на транспорт, коммунальные услуги и жилье, медицинские услуги и пр. Было подсчитано, что для оплаты всех необходимых товаров и услуг доход рядовой российской семьи должен быть, по крайней мере, в два раза выше, чем ее располагаемый доход в настоящее время. Поэтому, по мнению профсоюзов, социальная политика государства должна быть ориентирована не на прожиточный минимум как показатель, обеспечивающий физическое выживание, а на социальный минимум, принимаемый как базу для расчетов. В настоящее время более половины населения России имеет доход ниже уровня «социального минимума».

Каков же общий рисунок складывающейся социальной структуры современной России? Будет ли в нем доминировать социально-классовая вертикальная иерархичность, основанная на социально-экономических критериях дифференциации, или же он будет многомерным, плюралистичным? Пока, думается, нынешняя российская социальная структура изменяется в направлении явно выраженной классовой модели, напоминающей структуру западных обществ в начале XX столетия и современных развивающихся стран. В таком случае Россия в XXI веке может снова стать классово расколотым обществом со всеми атрибутами и следствиями социальной поляризации.

Нарастает социальный разрыв в разных стилях жизни богатых и бедных, когда богатство становится демонстративным, а бедность все более чувствует свою ущемленность. В переходные, кризисные моменты сила социального сравнения резко усиливается. Тем более, что т.н. «новые русские» отличаются нерациональным поведением, продиктованным неодолимым стремлением к быстрому обогащению любой ценой, любыми средствами. Этот «синдром временщика» в полной мере характерен для нашего общества. И проявляется он как в нежелании и абсолютной неспособности «делиться» открывающимися возможностями и ожидаемыми доходами с нарождающимся средним классом, так и в создании вокруг себя широкого поля корыстных, коррумпированных, криминальных отношений. А между тем поведение новой элиты становится для населения тем бесспорным критерием, по которому оно оценивает социальную суть, социальную направленность реформ («для кого все это делается?», «в чьих интересах мы должны терпеть?»). Синдром временщика ведет к усилению наглого, криминального неравенства и, соответственно, к росту недоверия «этой» власти. Именно поэтому цель профсоюзов, традиционного элемента гражданского общества, состоит в том, чтобы активно влиять на перераспределение общественного богатства в интересах наемных работников, что означает — в интересах стабильного развития общества и его демократических институтов. Так, согласно А. Гидденсу, профсоюзы возникли для защиты материальных интересов промышленных рабочих: «Тред-юнионы появились, в первую очередь, как средство компенсации дисбаланса власти между рабочими и работодателями»<sup>3</sup>.

В условиях незавершенности процессов социальной модернизации, когда не разрешены классические противоречия времен индустриализации, целью модернизации России должно стать не только устойчивое и поступательное

<sup>3</sup> Giddens A. Sociology. Third edition. Cambridge: Polity Press, 1998. P. 49.

развитие экономики. На повестке дня — качественное увеличение инвестиций в человеческий капитал, в образование, здравоохранение, науку, жилье. В рыночной экономике рост уровня жизни работника возможен либо через серьезное увеличение зарплаты работникам, либо через развитие сети бесплатных услуг. Однако, как подчеркивалось в выступлениях на недавно прошедшем VII съезде ФНПР, «в реальности нет ни того, ни другого». На повестке дня — повышение степени социальной защищенности, рост уровня жизни работников, преодоление чрезмерного социального расслоения общества.

Необходимость формирования системы социального партнерства на всех уровнях общества связана с его кризисным состоянием, требующим согласия в обществе между основными социальными силами для преодоления кризиса. Необходимость возникновения и развития социального партнерства обусловлена объективно. Она связана с тем, что основные субъекты не могут реализовать свои интересы друг без друга, без взаимодействия. Здесь-то и возникает осознание необходимости обеспечения оптимально возможного сбалансирования интересов субъектов, т.е. выхода на путь социального партнерства.

Главная цель социального партнерства состоит в достижении социального согласия, а значит, и мира. Исходя из этого, можно назвать пять основных условий партнерства в социальной сфере:

- взаимное признание интересов сторон (партнера) как важных и правомерных;
- паритетность на всех стадиях партнерских отношений, в том числе и при принятии решений;
- социальная справедливость при регулировании интересов и действий, особенно в сфере труда и распределения доходов;
- поиск и нахождение компромисса при решении спорных и конфликтных вопросов, преследующие главную цель партнерства — достижение социального согласия;
- взаимная ответственность сторон за исполнение (и неисполнение) согласованных решений.



Рис. 4. Общая структура системы социального партнерства

Таким образом, сущность системы социального партнерства составляет *механизм партнерских отношений*, основу которого образуют способы, процедуры, формы, методы взаимодействия, система контроля выполнения принятых договоров, соглашений, организационно-функциональные структуры. Механизм социального партнерства характеризуется постоянно действующим переговорным процессом, политико-правовым обеспечением и нормативным установлением процедур согласования интересов, участием представителей общественных объединений в выработке договоров и соглашений. По иерархическим уровням механизм социального партнерства разделяется на федеральный, региональный, отраслевой и территориальный.

В России отсутствуют оптимальные условия для формирования социального партнерства, подобные западным. Однако нельзя сказать, что такие условия отсутствуют вообще. Конституция РФ провозглашает правовое, социальное государство, ориентацию на социально ориентированную рыночную экономику. Институт социального партнерства официально закреплён рядом правовых актов. И самое главное, в России существует так называемый субъективный фактор — преобладание в общественном сознании ориентации на социальный мир, а не на конфронтацию<sup>4</sup>.

Сегодня с еще большей остротой встают другие «горячие» вопросы: кто сумеет эффективно защитить интересы «простых людей», их социально-экономические права? В развитых демократических странах, по определению, это делают, прежде всего, профсоюзы. А как в России с этой задачей справляются эти столь важные институты гражданского общества?

В былые времена профсоюзы воспринимались населением как служба по социальному распределению путевок, жилья и прочих социальных благ на предприятиях и организациях. В постсоветское время, в связи с углублением противоречий на рынке труда, на первое место вышла правозащитная функция: 61% представителей работающего населения на рубеже веков видели главную задачу профсоюзов в борьбе за повышение заработной платы, 58% — в защите от увольнений и безработицы, расширении и укреплении социальных гарантий, 27% по-прежнему считали основной задачей профсоюзов организацию отдыха и досуга трудящихся. Массовые представления о защитной функции профсоюзов мало изменились на протяжении последних восьми лет<sup>5</sup>. Сегодня общество ожидает от них прежде всего эффективной, действенной защиты своих трудовых прав. В разгар финансово-экономического кризиса в 2009 г. острота социальных конфликтов в экономике показала себя в полный рост.

В развитых европейских странах наемные работники добились сохранения достойных заработков и привлечения внимания к своим социально-трудовым правам только благодаря упорной борьбе профсоюзов. Статистические данные свидетельствуют, что несмотря на существенное изменение профессионального состава трудящиеся, работающие по найму, как и прежде, составляют подавляющее большинство активного населения экономически развитых стран. Это означает, что потенциальная массовая база профсоюзов отнюдь не

<sup>4</sup> Буданова М.А. Предприниматели современной России как субъект социального партнерства // Экономика и политика в переходном обществе: кризис взаимодействия (под ред. Л.И. Никовской). М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 224.

<sup>5</sup> Социальные проблемы труда в условиях перехода к инновативному развитию общества. М.: ГУ-ВШЭ, 2008. С. 180.



сократилась, но им надо в чем-то изменить, дополнить, обновить свои требования с учетом специфических интересов новых слоев наемных трудящихся. Эту задачу профсоюзы западноевропейских стран решают, однако не везде им удается осуществить свою концептуальную и организационную модернизацию в сжатые сроки, что сказывается, конечно, на их численности и влиянии. Согласно официальным статистическим данным за 2007 г., сохраняют без потерь свою массовую базу профсоюзы скандинавских стран: в Швеции состоят в профсоюзах 78% трудящихся, в Дании — 70,4%, в Финляндии — 74,1%, то есть профсоюзы объединяют от 2/3 до 3/4 трудящихся этих стран. В Австрии, Италии, Ирландии этот показатель составляет около 35% (т.е. треть работающих). В Германии членами профсоюзов являются 22,6% трудящихся, в Испании — 16,3%, во Франции — 8,3%<sup>6</sup>.

Для того чтобы оценить, насколько профсоюзы некоторых западноевропейских стран учитывают в своей деятельности изменения, происходящие в мире труда и в обществе в целом, следует проанализировать, как изменилась их численность и состав за последние 20–25 лет. Интересен, например, опыт профсоюзов Италии. В 1986 г. три наиболее представительных профцентра этой страны: *Всеобщая итальянская конфедерация труда (ВИКТ)*, *Итальянская конфедерация профсоюзов трудящихся (ИКПТ)* и *Итальянский союз труда (ИСТ)* насчитывали 8,9 млн членов. Несмотря на различия в своих программных установках три конфедерации поныне осуществляют принцип единства действий, что обеспечивает им доверие трудящихся. В 2007 г. численность членов *ВИКТ*, *ИКПТ* и *ИСТ* достигла 12,4 млн человек, то есть возросла почти на 40%, при этом численность трех профсоюзов пенсионеров увеличилась с 2,7 млн чел. в 1986 г. до 5,7 млн чел. в 2007 г., иными словами, удвоилась, и теперь пенсионеры составляют около половины членов итальянских профсоюзов. Примерно пятая часть — люди преклонного возраста, которые редко выходят из дома, но 80% итальянских пенсионеров — люди мобильные, как принято говорить, с активной гражданской позицией. По большей части это бывшие профсоюзные активисты, сторонники левых партий, так что массовый характер митингам и демонстрациям, которые регулярно организуют итальянские профсоюзы, благодаря энтузиазму и дисциплинированности пенсионеров, всегда обеспечен, в этом может убедиться всякий, кто посмотрит новостные передачи итальянского телевидения.

Следует отметить, что в течение последних 10–12 лет активизировали свою работу среди пенсионеров и профсоюзы Франции, Испании, Бельгии и других стран Западной Европы. *Европейская федерация профсоюзов пенсионеров* насчитывает около 12 млн членов, эта организация тесно сотрудничает с *Европейской конфедерацией профсоюзов*. Доля трудящихся, которые состоят в профсоюзах, — это, конечно, важный показатель их влияния в обществе, однако отнюдь не главный. Массовое движение протеста против увеличения пенсионного возраста на два года, которое организовали профсоюзы Франции, где, как говорят у нас, охват профсоюзным членством самый низкий в Европе (менее 10%), наглядно показало, что нельзя заикливаться на статистических показателях, когда речь идет о социальных движениях, об общественных организациях, о мире труда.

<sup>6</sup> Клеман К., Мирясова О., Демидов А. От обывателей к активистам. Зарождающиеся социальные движения в современной России. М.: Три квадрата, 2010. С. 43.

Главной причиной недавних демонстраций и забастовок во Франции, за которыми следили все европейцы, включая и российских граждан, было абсолютно не поддающееся ни статистическому учету, ни математическому анализу *мировосприятие* большинства французов. Французы в большинстве своем не готовы отказаться от своего собственного мнения и от свободной воли, они не готовы быть полностью управляемыми ни абстрактным законом рынка, ни конкретным правительством Саркози<sup>7</sup>.

В нашей стране «официальные» профсоюзы, входящие в ФНПР, оказались в большинстве случаев недееспособны, а альтернативные — крайне малочисленны и в силу этого слабы. Наемные работники перед угрозой увольнений или неоправданных сокращений заработной платы чувствуют себя экономически и политически незащищенными, а предприниматели и шире — работодатели — свою безнаказанность и монополизм. Профсоюзов как будто нет! В начале 90-х традиционные профсоюзы не играли сколь-либо серьезной роли на политической арене и не имели влияния на процесс принятия решений. Они сохранили материальную базу советской профсоюзной системы, но численность их членов упала: люди выходили из профсоюза, так как он представлял скорее интересы администрации, нежели работников, не хотели платить членские взносы, переходили в альтернативные профсоюзы и т.п. Тем не менее, из традиционных профсоюзов вышли далеко не все. Многие оставались просто «на всякий случай», просто потому что хорошо помнили о роли профсоюзов в недавнее советское время. Кроме того, профсоюзы постарались сохранить свою распределительную функцию, опираясь на налаженные связи в сфере торговли и услуг. Однако даже сами члены этих организаций не рассматривали их как представителей и защитников своих интересов<sup>8</sup>. Эта же тенденция сохранилась и в «нулевые» годы.

Зададимся вопросом, являются ли сегодня профсоюзы самостоятельной силой, способной отстаивать и выражать интересы наемных работников? К сожалению, самостоятельность профсоюзов в целом в общественном сознании россиян ставится под большое сомнение. Результаты многих исследований показывают, что россияне воспринимают большинство профсоюзных организаций как *зависимую* структуру. Они воспринимаются либо как слишком слабые для того, чтобы добиться от правительства и работодателей необходимого решения, либо как имитирующие оппозиционность. Даже когда профсоюзы громко заявляют о своем несогласии с правительством, они все равно выглядят в глазах населения «приводными ремнями», которые начинают действовать, только если это нужно правящим группам.

Насколько влиятельны и сильны наши профсоюзные организации? Самая массовая структура в России — ФНПР, насчитывающая в своих рядах 45 миллионов человек, т.е. 88% работающего населения, — не может похвастаться высоким мобилизационным ресурсом. Серьезные исследования показывают, что реальная самоидентификация наемных работников, т.е. чувство принадлежности себя к профсоюзной организации, не совпадает с формальным членством в ней. Лишь треть членов ФНПР ощущают себя действительными

<sup>7</sup> Там же. С. 8.

<sup>8</sup> Климова С. На распутье, или Самоопределение российских профсоюзов // Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры. М.: Фонд «Общественное мнение», 2008. С. 57.

членами этой организации. Российские профсоюзы воспринимаются большинством населения и большинством членов профсоюзов как организации, не способные к переговорам с правительством по поводу защиты интересов рядовых граждан. Такое мнение основано не только на оставшихся от советского прошлого стереотипах, в соответствии с которыми профсоюзные организации воспринимались как своеобразный собес под руководством начальства, но и на реалиях последнего времени. Принятый в 2002 г. Трудовой кодекс значительно ущемляет права профсоюзов по сравнению с законами, принятыми в первой половине 90-х гг. Многочисленные исследования и опросы экспертов показывают, что после принятия нового Трудового кодекса снизился и без того невысокий авторитет профсоюзов. Так, раньше работодатель должен был согласовывать свои решения с соответствующим профсоюзом, а сейчас только учитывать мнение «профсоюза большинства». В результате проиграла наемная рабочая сила, потому что важнейшие события в системе трудовых отношений (прием на работу, увольнение, оплата труда, использование рабочего времени), как правило, происходят с полным пренебрежением работодателей к правам работников. При этом профсоюзы, которые до недавнего времени были наделены настолько обширными правами (в том числе и правом на забастовку), что, казалось, имели возможность диктовать свою волю, оказались полностью недееспособны.

Не все профсоюзные организации смирились с таким ущемлением своих законных прерогатив. Возникли т.н. «свободные», независимые профсоюзы как альтернатива входящим в состав ВЦСПС-ФНПР. Эти профсоюзы не могли быть массовыми в силу оппозиционности администрации предприятий и того, что участие в них сопряжено с определенным риском. Но, несмотря на это, альтернативным профсоюзам часто удается заставить работодателей считаться с их требованиями. Лидеры и активисты этих профсоюзов, как правило, грамотны, активно участвуют в профсоюзных учебных программах и успешно используют полученные знания в переговорах с директором предприятия и властными структурами. Профсоюзное образование становится важным ресурсом альтернативных профсоюзов лишь после того, как государство и работодатели ощутили угрозу со стороны стихийного рабочего движения. Основной формой действий малочисленных профсоюзов становятся иски в суд, многие из которых удается выиграть. Малочисленность и локальность действий являются главными признаками современных альтернативных профсоюзов, их формальная принадлежность к какой-либо из профсоюзных федераций не имеет ключевого значения. Отдельные организации даже входят в состав ФНПР, что не оказывает существенного влияния на их политическую позицию и способы действий. Их главное отличие состоит в том, что они не допускают (или допускают с существенными ограничениями) в свои ряды работодателей. И еще одна особенность: такие организации возникают там, где большинство составляют работники одной профессии. Новые профсоюзы были слабее в экономическом и организационном смысле, чем те, что остались в составе прежних, традиционных. Не без активной роли лидеров ФНПР был принят новый Трудовой кодекс, в котором появились явно дискриминационные по отношению к новым, «малым» профсоюзам положения. В соответствии со статьями 29, 30, 31, 37 легитимным представительством интересов работников признается либо «профсоюз большинства» (как правило, входящий в состав

ФНПР), или, как сказано в ТК, «иной выбранный орган», если «профсоюза большинства» на предприятии не существует. А если на предприятии есть первичная организация ФНПР, иной представительный орган не определяется. Эта норма содействует явно профсоюзам, которые формально числят в своем составе большинство работников.

От таких новаций в итоге проиграли все профсоюзные организации, включая и саму ФНПР. Отличаясь потенциальной способностью к массовой мобилизации наемных работников в условиях растущей социальной поляризации и конфронтации труда и капитала, профсоюзы жестче столкнулись с проблемами поддержания динамического равновесия: как только они устанавливали лояльные отношения с государством и работодателями, получали доступ к ресурсам на национальном и международном уровнях, расширяя возможности влияния на государство и работодателей, так они тут же отрывались от своих «корней» в среде наемного труда и утрачивали функцию репрезентации и самоорганизации наемных работников, которые тут же начинали создавать альтернативные структуры. Такую судьбу прошли ФНПР, крупные альтернативные профсоюзы 90-х гг.; как-то еще держатся малочисленные профсоюзы, права которых значительно ограничены новым Трудовым кодексом. Таким образом, *локальный уровень действий профсоюзов позволяет сохранить их альтернативность, «приницаемость» в «низовой» среде, независимость, оставаться формой самоорганизации наемных работников и частью гражданского общества, но при этом доступ к ресурсам и возможности участия в политическом процессе существенно ограничены.*

Первым межотраслевым «свободным» профсоюзом стал Соцпроф, образованный в апреле 1989 г. В 1991–1992 гг. возникли узкопрофессиональные профсоюзы: Независимый профсоюз горняков России (НПРГ), Российский профсоюз докеров (РПД), Российский профсоюз моряков (РПСМ), Российский профсоюз локомотивных бригад железнодорожников (РПЛБЖ) и др. В этот же период создаются региональные профсоюзы, объединяющие первички всех типов («Уралпрофцентр», профсоюз Самарской области «Солидарность» и т.п.). Чтобы объединить подобные ресурсы, в апреле 1995 г., в разгар забастовочных движений, была образована Конфедерация труда России (КТР). В нее первоначально вошли практически все свободные профсоюзы, но вскоре несколько региональных организаций, Соцпроф и некоторые другие отраслевые профсоюзы (в том числе НПРГ) вышли из состава КТР и образовали новую конфедерацию — Всероссийскую конфедерацию труда (ВКТ). В составе КТР остались в основном транспортники (докеры, моряки, железнодорожники, авиадиспетчеры, летчики). Сейчас эти структуры достаточно сильны по ресурсу солидарности и по организационным возможностям. Но и они часто вынуждены прибегать к давлению на работодателя не совсем законными способами, поскольку законные невозможно реализовать на практике в связи с новациями в Трудовом кодексе.

В принципе характер деятельности профсоюзов как социально-политического института, который относят к «старым движениям» гражданского общества (в отличие от НКО, НПО), активность которых была в расцвете в XIX в., указывает на незавершенный характер социальной модернизации в современной России. Для задач модернизации это означает фактическое отсутствие в массовых слоях населения готовности действовать сообща и отстаивать свои интересы. Так,

с позицией: «для того, чтобы добиться чего-то важного, следует действовать сообща, вместе с другими, у кого те же проблемы», — из года в год соглашаются половина респондентов. И практически столько же (48–50% в разные годы) соглашаются с тем, что отстаивать свои интересы можно, только рассчитывая на свои собственные силы. В результате вместо осуществления каких-либо действий для отстаивания своих групповых интересов большинство населения просто ждет, что государство по доброй воле учтет их пожелания. Это говорит о том, что *пока в России в массовых слоях населения так и не произошло формирования групп интересов*<sup>9</sup>. Иными словами, мы имеем дифференциацию общества, плюрализацию интересов составляющих его групп и отдельных индивидов, даже осознание этой плюрализации, но это пока не привело к осознанию большинством россиян общности своих интересов с интересами конкретного социального класса или иных социальных групп макроуровня и попыткам солидарно отстаивать эти интересы с использованием соответствующих институциональных возможностей. А ведь именно это, собственно, и является основой гражданского общества, которое возникает там и тогда, где и когда осознание плюрализма интересов членов общества доходит до осознания общности собственных интересов с интересами других социальных групп и совместными выступлениями в их защиту. При такой ситуации огромная ответственность ложится на качество государственного управления, на способность политического класса подчинить действия бюрократии целям стратегического развития страны для того, чтобы она из инструмента управления не превратилась в управляющую силу.

Эту ситуацию с незавершенностью социальных процессов в структурном самоопределении общества зафиксировало также исследование ученых из института «Справедливый мир», проводивших изучение роли и места новых профсоюзов в системе защиты интересов наемного труда в условиях кризиса<sup>10</sup>. Вопрос о возможности создания альтернативных профсоюзов оказался не актуальным для наемных работников многих крупных предприятий, где проводилось исследование (Псков, Волгоград, Тольятти, Ульяновск, Череповец<sup>11</sup>). Степень осведомленности о наличии на предприятии независимых профсоюзов была крайне низкой. В принципе это не удивительно, учитывая установки работников предприятий, среди которых необходимо выделить следующие:

— устойчивый образ понятия «профсоюз», который ассоциируется у большинства опрошенных с советскими профсоюзами, которые находились в русле линии, проводимой партией и правительством, занимались социально-бытовыми и культурно-массовыми вопросами. Особенно сильна была ностальгия по старым «заветным» временам в Волгограде и Пскове;

<sup>9</sup> См.: Горшков М.К. Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации». М., 2010. С. 44.

<sup>10</sup> Исследовательский проект, заявленный АНО «Институт “Справедливый мир”» для участия в III Открытом конкурсе проектов некоммерческих неправительственных организаций, имеющих социальное значение, в сфере проведения социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества «Проблемы развития современного российского общества» «Новые профсоюзы как инструмент управления конфликтом в условиях кризиса» (<http://www.inop.ru/page143/page298/page84/page576/>).

<sup>11</sup> Псковский завод радиодеталей «Плескава», Псковский завод аппаратуры дальней связи; в Тольятти — ОАО «АвтоВАЗ»; в Ульяновске — ЗАО «Авиастар-СП»; в Волгограде — завод ЖБИ № 1; в Череповце — ОАО «Северсталь».



— социальная апатия, которая присуща большинству участников исследования и которая подталкивает работника на компромисс с работодателем, внешней средой при возникновении любых вопросов;

— отсутствие веры в то, что кто-то (персона или структура) реально заинтересован в решении проблем, возникающих между работником и работодателем.

Качественное исследование показало, что в сознании работников, которые участвовали в исследовании, не сложилось представления о том, какие функции должен в идеале исполнять профсоюз. Отсутствие сформированного запроса на защиту своих прав неслучайно. Это связано с отсутствием доверия к реальной дееспособности профсоюзов, социальной апатией и неверием в то, что кто-то может заинтересоваться проблемами простых людей. Тем не менее, несмотря на то что ожидания в отношении деятельности «идеального профсоюза» не сформированы ни на одном предприятии, существует своеобразный императив относительно того, что «профсоюз должен быть независим от руководства». Это суждение проходит красной нитью через все экспертные интервью и групповые дискуссии.

По общему мнению респондентов, официальный профсоюз, действующий на предприятиях, полностью зависим от руководства, выполняет все его решения, невзирая на то, чем это может обернуться для коллектива предприятия. Помимо этого профсоюзы выполняют традиционно «советские» функции обеспечения культурно-массовой работы и решения социально-бытовых вопросов.

Основные проблемы, которые стоят перед всеми предприятиями и в решении которых было бы желательным участие профсоюза:

— уровень заработной платы, критерии ее начисления, обоснование ее с точки зрения прожиточного минимума и средних заработных плат в регионе, России, на зарубежных предприятиях аналогичного профиля;

— сокращение персонала: критерии сокращения, обоснование необходимости сокращений, отчет о перераспределении средств, высвобожденных в результате сокращений;

— условия труда: информация о мерах, которые предпринимает предприятие для обеспечения безопасности труда, модернизации производства.

Ключевое слово, которое фиксировалось при описании настроений наемных работников, — «терпение». Во всех городах, где проходило исследование, были ссылки на то, что «мы — народ терпеливый». Но терпение основано не на надежде (будущее предприятий везде вызывает «тревогу»), а на безысходности (нам «некуда деться»). Так что социально-психологический настрой участников исследования скорее можно назвать «инертностью», социальной апатией. Характерно, что во всех городах наемные работники проявляли низкий интерес к протестному движению не только в России, но и в своем собственном городе. Пожалуй, единственное исключение — интерес к событиям, происходящим во Франции, проявленный работниками волгоградского завода. Получается замкнутый круг. Не зная своих прав, работники становятся легкой жертвой для манипуляций со стороны и профсоюзной организации, и руководства предприятий. Это вызывает чувство беспомощности, бессилия, которое, в свою очередь, снижает потребность в информации о своих правах и способах их реализации: зачем это знать, если все равно мы ничего не можем сделать?

Исследование зафиксировало отсутствие позитивных примеров, практик отстаивания своих интересов, которые имели бы повторяющийся характер, т.е.



воспринимались бы не как случайность, а как закономерность. Единичные случаи эффективных протестных действий, которые происходят в кругу непосредственного общения участников исследования, объясняются либо особенностями личности («боец»), либо специфическими ресурсами («знакомства», проживание в «цивилизованной» стране — это к протестным действиям во Франции). Другими словами, не являются предметом для подражания для «обычных» людей. Сама же реальная готовность к протестным действиям у наемных работников не сформирована, потому что, с одной стороны, существует предубеждение в отношении протестных акций как того, что ведет к «бунту», «кровавой бойне». Во-вторых, работники предприятий в условиях кризиса слишком привязаны к своей стабильно низкой зарплате, чтобы рисковать увольнением для реализации иллюзорных перспектив. В-третьих, отсутствуют лидеры протестного движения — те люди, которые бы имели авторитет среди работников. И, наконец, у всех участников исследования есть примеры того, как руководители предприятий и, в том числе, официальные профсоюзы расправлялись с бунтарями, негодными личностями. По общему мнению, конфликты, возникающие в сфере трудовых отношений, лучше решать мирным путем, выстраивать диалог с руководством, не доводить ситуацию до крайности. Ключевыми персонами, которые могут помочь в решении серьезной проблемы в области трудовых отношений, являются премьер-министр и Президент Российской Федерации (что можно отнести к особенностям политической культуры большинства граждан России, которые больше уповают на «чудотворное явление Путина в Пикалево»). Логика рассуждений большинства респондентов исследования весьма проста: директор предприятия прекрасно знает о существующей проблеме и если не решает ее, то либо не хочет, либо это проблема не его уровня компетенции. Губернатор тоже должен быть осведомлен о состоянии дел в своем регионе, и тоже, как и директор предприятия, либо не может, либо не хочет найти выход из проблемной ситуации. Первые же лица государства вполне могут быть не в курсе тех или иных частных региональных проблем, но у них есть все полномочия для их решения, главное — донести до них информацию о реальных событиях. Таким образом, вера не в свои активные действия, не в солидарность и взаимоподдержку, не в организованное сопротивление произволу и диктату работодателей и высшего чиновничье-номенклатурного класса, а в последний предел надежды — Президенту и премьер-министру («царь придет, царь рассудит, плохих бояр накажет...»).

А каковы взаимоотношения профсоюзов с партиями? Практически все новые профсоюзы декларировали политическую нейтральность и главной целью ставили защиту социально-трудовых прав работников. В кризисные периоды новейшей истории России многие политики всегда стремились использовать политический капитал профсоюзного движения. Так, известно, что на волне забастовок угольщиков к власти пришли демократические силы во главе с Б. Ельциным. Как пишет известный российский исследователь рабочего движения П. Бизюков<sup>12</sup>, либеральные политики и интеллектуалы всегда воспринимали рабочее движение и профсоюзы как нечто противоречащее идеям рыночной экономики. Все, что было связано с рабочей силой, правами тру-

<sup>12</sup>Гражданское общество в современной России. Социологические зарисовки с натуры. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. С. 175.

дящихся, оценивалось ими как «левацкая тематика», недостойная внимания истинных либералов и рыночников. Сегодня либералы отвергнуты российским обществом. А мировой финансово-экономический кризис поставил под сомнение и саму либеральную модель организации экономической системы. Тем не менее, история кратковременных альянсов российских профсоюзов с политическими партиями показывает, что политики появляются рядом с профсоюзами, главным образом, тогда, когда возникает кризисная ситуация и к этому кризису привлечено внимание всего общества. Они не вспоминают о рабочем движении, когда нужно реально разрешить накопившиеся проблемы, но, напротив, стараются встать в первых рядах возмущенных людей, чтобы их было лучше видно на телевизионных картинках. Примеров тому много. В этой роли часто выступали лидеры и активисты ЛДПР, «поругать» рабочим движением брался даже сам Баркашев со своим РНЕ. В переломные моменты российской политической истории к рабочим обращались лидеры либеральных партий Б. Немцов и А. Кириенко.

Однако после принятия нового закона «О политических партиях» и перехода на пропорциональную систему выборов представители профсоюзов стали искать новые возможности для своего влияния на политическую систему. Судя по всему, сегодня профсоюзы находятся в активном поиске политических союзников. *В связи с общей неблагоприятной ситуацией роста социальной напряженности и углубления социальных противоречий и конфликтов, все больше заметна тенденция «полевения» профсоюзов, особенно альтернативных.* «Альтернативные» профсоюзы, похоже, окончательно порвали с либеральными и демократическими партийными структурами. Все меньше у них сторонников даже в традиционно популярной среди работников интеллектуального труда партии «Яблоко». «Альтернативные» профсоюзы явно на глазах «левеют», все больше ориентируясь на коммунистическую (в крайнем варианте), либо на социал-демократическую идеологию.

В целом, отсутствие сильных профсоюзов, способных защитить интересы наемных работников в стране, приводит к потерям для всего общества. Злоупотребления работодателей, явный эгоизм собственников, перенаправляющих антикризисные финансовые потоки в свою пользу, послужили «горючим» материалом для накопления потенциала социального взрыва во многих регионах и в стране в целом. Последствия социальной и экономической незащищенности формируют чувство тревоги и отчаяния у многих рядовых работников, которые идут на самые крайние и стихийные меры по защите своих прав и интересов своих семей. С таким настроем невозможно конструктивно преодолеть возникший масштабный кризис. Он будет чреват мощными деструктивными социальными и политическими последствиями. Поэтому в превращении профсоюзов в полноценных субъектов социально-трудовых отношений должны быть заинтересованы не только они сами, но все представители большой политики — от лидеров государства и политических партий до правозащитников и общественных организаций. Возможности диалога профсоюзов и власти позволяют предотвращать несистемные социальные взрывы и конфликты, укрощать эффект «улицы», а простым людям — возвращать чувство уверенности в своих конституционных правах и свободах. И только это может способствовать конструктивному настрою и позитивному выходу из кризиса. Только так можно реализовать главные ценности профсоюзного движения — свободу, солидарность, единство и равенство!

Для предотвращения социально неуправляемого сценария развития кризиса, перевода его в позитивно-функциональное русло необходимо снять назревшее противоречие между монополизирующей властью и плюрализмом интересов активных субъектов общественного процесса. Попросту говоря, ситуация требует срочного разворота к широкому общественному диалогу, декомпрессии политического режима. Требуется возврат к реальной демократии, т.е. процессу постепенного «размораживания» политических процессов и гражданских инициатив.

Таким образом, очевидно, что механизм социального партнерства в России развивается в условиях глубокого общего кризиса, резко выраженной поляризации коллективно-договорного процесса, несформированности равноправных субъектов, неразвитости элементов гражданского общества, недостаточно разработанной правовой системы регулирования социально-трудовых отношений. *Отсюда происходят серьезные «сбои» в сложной диалектике согласия и противостояния, миролюбия и конфронтации, индивидуализма и коллективизма, заложенных в природе социального партнерства как определенном типе договорных отношений и одном из важнейших способов социального бытия.* Как отмечают исследователи, в современной российской действительности множатся признаки *гегемонистской стратегии* краткосрочных выигрышей, достигаемых за счет доверия наемных работников к работодателям и властным структурам<sup>13</sup>. Эти выводы подтверждаются словами из выступления лидера ФНПР М.В. Шамова: «Мы можем сделать вывод, что декларации, пусть даже правильные, не гарантируют отлаженной работы социального механизма. На практике мы наблюдаем следующее отношение бизнеса к своим социальным партнерам: главное — “провести” свои интересы. Интересами трудящихся при этом можно пренебречь»<sup>14</sup>. И далее: «Мы не собираемся всерьез обсуждать 60-часовую рабочую неделю, которую предлагают ввести для работников господин Прохоров и РСПП. Мы не собираемся всерьез обсуждать предлагаемое ими бесконтрольное расширение сферы применения срочных трудовых договоров и прочие якобы “инновации”. Подобные предложения означают шаг к развязыванию социальной войны. Отдельно отмечу — несмотря на позицию Президента и премьер-министра России, солидарную с позицией профсоюзов, позиция бизнеса практически не изменилась. Бизнесмены по-прежнему призывают по максимуму снять ограничения для эксплуатации работников. Этого не будет. Мы не должны этого допустить!» Таким образом, сокрытие интересов, дезориентирующие акции, стремление не дать опомниться одной стороне и получить выигрыш за ее счет — все это выводит государственную политику за рамки цивилизованного партнерства. Российские предприниматели, бизнесмены, работодатели зачастую не соблюдают никаких правил игры, отбрасывают все, лишь бы заполучить «весь капитал» за счет интересов потребителей или работников. Да и само государство в лице исполнительных органов власти часто не соблюдало взятые на себя обязательства, о чем свидетельствует неисполнение генеральных, отраслевых и региональных соглашений, принятых

<sup>13</sup> Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика. М.: Экзамен, 2001. С. 79.

<sup>14</sup> Доклад председателя ФНПР М.В. Шамова на VII съезде Федерации независимых профсоюзов России // <http://www.fnpr.org.ru/n/2/15/289/6176.html>

в 90-е гг.<sup>15</sup> Все это усиливает социальную напряженность и углубляет степень недоверия, которое складывается во взаимоотношениях основных субъектов социального партнерства.

Социальные реалии начала «десятих» годов выводят социальные противоречия, задевающие интересы больших социальных групп наемного труда, снова на первый план: это и вопросы повышения возраста выхода на пенсию, это и попытки крупного бизнеса увеличить продолжительность трудовой недели до 60 часов, это и вопросы урегулирования трудовой миграции, проблемы запрета заемного труда и распространения гражданско-правовых договоров на фактические регулярные трудовые отношения; определение минимального размера оплаты труда как нижнего предела вознаграждения за труд без учета компенсационных и стимулирующих выплат; определение новой потребительской корзины в целом по РФ; изменение забастовочного законодательства в части сокращения времени согласительных процедур; восстановление защиты от необоснованных увольнений для неосвобожденных профактивистов и пр. Эти задачи предстоит решать как традиционным профсоюзам, так и альтернативным, независимым профсоюзным организациям. Но главная сверхзадача профсоюзного движения — это борьба за полноценное воплощение в жизнь принципов социального партнерства, углубление социальной модернизации на принципах социальной справедливости, солидарности, формирование *консенсусной политической культуры*, поскольку все это выступает признаками зрелости демократической системы, позволяющей цивилизованно отстаивать позиции больших социальных групп и разрешать социальные противоречия на основе уважения права и Конституции.

## 5.2. Межсекторное социальное партнерство как ресурс модернизации

В конце 1970-х гг. на авансцену западного демократического мира стали выходить так называемые «новые общественные движения», которые стали вырастать на основе постматериальных ценностей, более фрагментированной и динамичной социальной действительности глобализирующегося мира. Некоммерческие, негосударственные организации (НКО), составляющие субстрат новых движений, инициируют взаимодействие с властными структурами на постоянной основе и привлекают к своим программам средства бизнеса<sup>16</sup>. Тем самым они являются катализаторами «нового социального партнерства» в области общественных отношений, квинтэссенцией которого является взаимодействие трех сил (секторов) общества — государства, бизнеса и гражданского общества. В странах с развитой рыночной экономикой новое социальное партнерство (или межсекторное социальное партнерство — МСП) выходит далеко за рамки традиционной трипартистской системы, которая утвердилась там в 1960–70-е гг. XX в. Как известно, в этой последней участниками взаимодействия в качестве представителей общественных организаций выступали лишь профсоюзы, а сама

<sup>15</sup> См.: Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика. М.: Экзамен, 2001. С. 37. С. 124.

<sup>16</sup> Нечаев А.Н. От государства партий к государству общественных ассоциаций // Полис. 2002. № 2. С. 167–170.

система была нацелена на достижение партнерских отношений труда и капитала<sup>17</sup>. Сегодняшняя мировая тенденция демонстрирует кризис традиционной представительско-партийной демократии, переход от «государства партий» к «государству общественных объединений». Главным политическим лицом подобного рода процесса оказываются неправительственные организации (НКО), выполняющие функции организатора диалога в социуме, инструмента и индикатора взаимодействия государства и общества. *В 90-е гг. неправительственный сектор сделал рывок в сторону повышения участия граждан в разработке, обсуждении и оценке решений в рамках различных сегментов публичной политики (экологическая политика, политика в отношении женщин и семьи, безопасность граждан, проблемы меньшинств и пр.), оказывая реальное влияние на формирование общественного мнения.*

За прошедшие двадцать лет в России не без сложностей сформировался независимый негосударственный, некоммерческий сектор (часто называемый «третьим»), базирующийся на гражданских инициативах в (преимущественно) непроизводственной сфере (образование, наука, здравоохранение, социальная политика, экология и пр.). Его миссия заключается в лоббировании общественных интересов, предоставлении социальных услуг целевым группам, общественной экспертизе и т.д. Сегодня этот «новый» сектор гражданского общества включает около 3,5 миллиона активистов, объединенных в более чем половину миллиона негосударственных некоммерческих организаций (далее НКО)<sup>18</sup>, их услугами при решении различного рода социальных проблем (социальное сиротство, профилактика наркомании и туберкулеза, экологические проблемы и пр.) ежегодно пользуются 15% населения страны. НКО стали фактором и экономического роста — в их рамках создано более миллиона рабочих мест. Сегодня некоммерческий, неправительственный сектор можно рассматривать как самую гибкую и оперативную силу гражданского общества, объединяющую *социально-инновационные слои различных социальных групп общества*, как тот минимум гражданской активности и организованности, который позволяет ему претендовать на то, чтобы стать одним из полноправных участников «нового социального партнерства».

Что касается государства, то с момента подготовки к Гражданскому форуму (лето 2001 г.) власти всех уровней стали все решительнее декларировать заинтересованность в диалоге с НКО, а также в создании различного рода структур, призванных сделать диалог органичной частью системы взаимодействия общества и государства. На региональном уровне эта тенденция выражена более ярко и сформировалась значительно быстрее, чем на федеральном: в регионах некоммерческий сектор воспринимается госслужащими и представителями органов МСУ в качестве реально существующей силы (от 80% до 100% опрошенных); у представителей власти налицо стремление научиться цивилизованно работать с НКО (от 50% до 100%)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> См.: Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: Институт Кеннана, 2001. С. 6–7; Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М.: Наука, 2003. С. 309.

<sup>18</sup> По данным Госкомстата, на 1 января 2009 г. было зарегистрировано 689 228 НКО.

<sup>19</sup> Данные соц. опросов взяты из ст.: Якимец В.Н. Взаимодействие государства с обществом в регионах: оценки и проблемы // Социальное партнерство в индустриальном регионе России (на примере Челябинской обл.). Златоуст, 2000. С. 60–67.

Впервые идея о необходимости исследования правовой базы и механизмов взаимодействия в социальной сфере организаций из разных секторов, отличающихся помимо прочего тем, какая форма собственности является для них доминирующей, была намечена в коллективной брошюре<sup>20</sup>, в которой излагались результаты проектов, реализованных нами в 1994–95 гг. в Иркутской и Томской областях. Ряд последующих разработок, выполненных с 1996 по 2000 гг., заложили фундамент для теоретического осмысления межсекторного социального партнерства<sup>21</sup>.

Материалы исследований были обобщены и систематизированы в работах 2001–2002 гг.<sup>22</sup> Это заложило базу нового научно-практического направления — межсекторное социальное партнерство — и в конце 2002 г. на социологическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета была защищена первая докторская диссертация по данной тематике<sup>23</sup>.

Исходя из этих фактов и изучив уже накопленный зарубежный опыт, был определен содержательный концепт *межсекторного социального партнерства* (далее МСП), *суть которого состоит в конструктивном взаимодействии организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор) при решении социальных проблем, выгодном населению территории и каждой из сторон, обеспечивающем синергетический эффект от сложения разных ресурсов*<sup>24</sup>. МСП понимается авторами как «конструктивное (целенаправленное и “выгодное” каждому участнику и населению территории, где оно реализуется) взаимодей-

<sup>20</sup> Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство. М.: Школа культурной политики, 1996.

<sup>21</sup> Якимец В.Н. Механизмы социального взаимодействия // Гражданские инициативы и будущее России. М.: Школа культурной политики, 1997. С. 101–108; Якимец В.Н. Социальный заказ как механизм взаимодействия государства и общества в России и за рубежом // Развитие социального заказа как элемента гражданского общества. Пермь, 1998. С. 15–36; Якимец В.Н. Неизбежность социального партнерства в рамках триады «Государство — Бизнес — Общество» для выздоровления России // Особенности развития социального партнерства в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области). Под ред. В. Якимца. Златоуст: Челябинский дом печати, 2000. С. 6–10; Якимец В.Н. Социальное партнерство — тред-юнионистский и межсекторный варианты // Там же. С. 23–29; Якимец В.Н. Взаимодействие государства с обществом в регионах России: оценки и проблемы // Там же. С. 60–76; Якимец В.Н. Механизмы взаимодействия: типология, примеры механизмов «сверху вниз» и «голь на выдумку хитра» // Межсекторные взаимодействия в России: методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры (Настольная книга—1999). Составители Н. Хананашвили, В. Якимец. Москва: Фонд «НАН», ИСА РАН, 2000. С. 20–36; Якимец В.Н. Механизмы взаимодействия некоммерческих организаций, государства и бизнес-сектора в регионах России: состояние, проблемы и перспективы // Перспективы сотрудничества между некоммерческими организациями и бизнес-сектором. М., 2000. С. 151–162.

<sup>22</sup> Якимец В.Н. Создание работающих механизмов социального взаимодействия — шанс для возрождения России // Профессионалы за сотрудничество. Вып. 4. РОО «Кеннан», 2001. С. 153–172; Якимец В.Н. Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001. С. 30–72; Якимец В.Н. Перспективы и ограничения межсекторного социального партнерства // Там же. С. 164–183; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001. 40 с.; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002. 80 с.

<sup>23</sup> Якимец В.Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора социологических наук, Санкт-Петербургский государственный университет. СПб., 2002.

<sup>24</sup> Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002. С. 6.



ствии (являющее собой тип социального взаимодействия) организаций двух или трех секторов (государство, бизнес и некоммерческое сообщество), при решении социально-значимых задач в рамках социального подпространства, образуемого в ходе сложного взаимовлияния ряда полей, возникающих из-за различия потенциалов и многообразия возможностей взаимодействующих организаций, отражающих специфику их структур, ресурсов, правил деятельности и норм поведения»<sup>25</sup>. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы, у них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть груз накопившихся социальных проблем и разрешить конфликты. Только опираясь на социальное партнерство в области общественных отношений, государство в новых условиях демократического транзита сможет обеспечить в полном объеме конституционно закрепленные функции социального государства (см. рисунок 5)<sup>26</sup>.



Рис. 5.

За последние двадцать лет в России постепенно оформились три сектора, характерные для любого демократического общества: государственный, коммерческий и некоммерческий сектор. В течение этого постсоветского периода по сути дела возник заново основанный на деловой гражданской инициативе частный бизнес-сектор (условно называемый вторым) и существенно преобразовался государственный сектор, который в прошлом не только занимал производственную сферу экономики, но и монополизировал управление и производством, и социальной сферой. Этот первый — государственный — сектор претерпел серьезные из-

<sup>25</sup> Якимец В.Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного партнерства в России. Автореферат докторской диссертации. СПб., 2002. С. 11–12.

<sup>26</sup> Схема взята из доклада д.соц.н., проф. В.Н. Якимца «Развитие потенциала местного сообщества: проблемы, механизмы и инструменты оценки», сделанного на конференции в Иркутске 21 октября 2010 г. «Развитие межсекторного взаимодействия: поддержка СО НКО».

менения с более-менее четким разделением трех ветвей власти и идентификацией системы государственных (бюджетных и муниципальных) учреждений. Мы уже отмечали выше, что за прошедшие годы в стране сформировался и независимый негосударственный некоммерческий сектор.

Каждый из секторов имеет свою миссию, области деятельности, технологии работы, организационные структуры, системы управления, ресурсную базу, нормативную базу и различающиеся сферы использования продукции и рынки товаров и услуг<sup>27</sup>.

Если свести к минимуму описание особенностей и отличий этих трех секторов, то важнейшими из них являются: форма собственности, миссия и технологии работы.

*Для первого сектора* характерны государственная, муниципальная и смешанные формы собственности, миссия состоит в защите прав граждан, обеспечении безопасности страны, создании правовой базы, формировании доходной части (и управлении расходной частью) бюджета определенного уровня и распределении доходов между территориями и сферами жизни, развитии системы образования, здравоохранения и т.п. Технологии работы первого сектора отличаются специфической деятельностью ветвей власти: исполнительной (административной), законодательной и судебной, а также характером функционирования государственных и муниципальных учреждений.

*Для коммерческого сектора* характерны частная и акционерные формы собственности, миссия состоит в максимальном извлечении прибыли на основе предоставления товаров и услуг (предложение) в конкурентной борьбе с другими участниками внутреннего и внешнего рынка для удовлетворения или формирования спроса на них. Этот бизнес-сектор характеризует широкий спектр применяемых технологий работы в сфере той деловой активности, которая является профильной для той или иной фирмы.

*Для третьего сектора* основной формой собственности является собственность общественных объединений, миссия заключается в лоббировании общественных интересов, предоставлении социальных услуг целевым группам, общественной экспертизе и др. Технологии работы разнообразны и зависят от профиля деятельности НКО и его взаимоотношений с целевой группой.

Отличаясь такими особенностями, три сектора, занимая свою нишу, не очень-то стремятся делиться завоеванными в ней позициями с другими секторами.

Однако, только оставаясь в своей нише, сектор не может решать эффективно возникающие перед ним проблемы. Поэтому начинают выстраиваться линии поведения, перечисленные далее.

1. Создание организаций, которые будут в правовом смысле отвечать требованиям других секторов, отстаивая интересы данного сектора (пример: бизнес-ассоциация — это организационно-правовая форма НКО; РСПП — общественная организация, в которой добровольцами работают почти все российские олигархи;

<sup>27</sup> Якимец В.Н. Место и роль некоммерческих организаций России в формировании гражданского общества // Материалы Российского научно-общественного форума «Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века». СПб., 14–16 декабря 2004 г.; Межсекторные взаимодействия в России: методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры. (Настольная книга — 1999) / Авторы-составители Н. Хананашвили, В. Якимец. М.: Фонд «НАН», ИСА РАН, 2000.

другой пример — когда НКО для выживания создает при себе предпринимательскую структуру, зарабатывающую деньги, на выполнение миссии НКО).

2. Развитие новых концепций и подходов, когда, не нарушая основной специфики работы, каждый сектор начинает добавлять процедуры и приемы, которые связывают его с другими (например, идея корпоративного гражданства — социально-ответственного бизнеса, суть которого в том, что основная миссия — производство прибыльных товаров и предоставление требуемых услуг — дополняется требованиями к качеству товаров и услуг, которое ожидают клиенты, а также благотворительной деятельностью фирмы на уровне общины).

3. Создание механизмов межсекторного взаимодействия: конкурсные, процедурные, социально-технологические, организационно-структурные и комбинированные.

*Суть межсекторного социального партнерства*<sup>28</sup> состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны, области, города или иной территории, — государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. У них не всегда совпадают представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: **ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты.**

*Идеализированно межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, «выгодное» каждой из сторон в отдельности и населению территории, где оно реализуется, в целом.*

Реалии России таковы, что достичь подобного «благоденствия» не всегда удается. Чаще в жизни реализуются краткосрочные «социальные альянсы», когда усилия и ресурсы организаций разных секторов объединяются для достижения конкретной цели.

Для создания работоспособных схем взаимодействия нужно учитывать следующее:

— каждый сектор обладает специфическим набором свойств, важнейшим из которых является форма собственности (частная, государственная, муниципальная и иные формы), к которой он имеет отношение и вытекающие из этого обязательственные либо вещные права (ст. 48–50, ст. 212–217 Гражданского кодекса РФ);

— на территории России не найдется ни одного более-менее крупного населенного пункта или района, где бы ни существовали, функционировали и взаи-

<sup>28</sup> Особенности развития социального партнерства в индустриальном регионе России (на примере Челябинской области). Сб. статей, составители Н.А. Гусева и В.Н. Якимец. Златоуст: Челябинский дом печати, 2000; Решение социальных проблем городов: Технологии взаимодействия органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций: Сборник статей / под ред. И.В. Мерсияновой. Новосибирск: ИДМИ, 2000; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001; Блусь П.И., Бушуева В.М. и др. Как выполнить социальный заказ? Методические рекомендации для органов местной власти, общественных организаций и советов самоуправления / ред.: А.А. Калих, П.И. Блусь. Пермь: Стиль-МГ, 2000.

модействовали (в широком смысле слова) организации каждого из названных секторов общества;

— любая организация-представитель каждой из трех названных сторон, осознавая наличие организаций других секторов в ареале своего обитания и сферы деятельности и преследуя свои интересы (если они проявлены), имеет определенную совокупность ожиданий в отношении развития своего сектора и реакции и действий со стороны других секторов.

Если стремиться к конструктивным взаимодействиям, то надо учитывать следующее<sup>29</sup>:

1. Не обладая информацией о специфике, правовых основах и проблемах деятельности другой стороны, невозможно строить не только работоспособные механизмы взаимодействия, но вступать в любые осознанные и взаимоприемлемые формы сотрудничества.

2. Если не научиться четко, связно и аргументировано характеризовать собственную организацию, ее результаты и достоинства, то взаимодействие возможно, но скорее при минимальном удовлетворении своих потребностей в сотрудничестве.

3. Само по себе взаимодействие может состояться лишь в очень редких случаях. Его надо уметь выстраивать. Надо знать, как создавать предпосылки для сотрудничества. Необходимо учиться тому, как выстраивать взаимодействие с максимальным учетом реальных обстоятельств, возможностей и перспектив.

4. Для того чтобы взаимодействие стало реальностью, требуется не просто быть заинтересованной в нем одной из сторон и иметь некое представление об интересах другой стороны, но должна «вызреть» определенная совокупность условий и должно выстроиться некое множество причинно-следственных факторов, которыми захотелось бы воспользоваться представителям обеих сторон для совместной работы.

5. Для инициации и реализации плодотворного взаимодействия обе стороны должны уметь сопоставлять свою функционально-целевую ориентацию с целевым предназначением другой стороны, чтобы найти «дополняющую» и взаимоприемлемую нишу в своей повседневной работе с участием другой стороны.

6. Для воплощения взаимодействия из области абстракции в реальность помимо собственно непосредственных участников обязательно должно быть подтверждение в целесообразности взаимодействия со стороны ключевых фигур, действующих на данной территории и в данном сообществе.

7. Проще и эффективнее строить взаимодействия (особенно в социальной сфере), если стороны хорошо осведомлены о потребностях конкретной (а не абстрактной) целевой группы населения, проживающей в зоне непосредственной деятельности и ответственности сторон.

За двадцать лет развития теории МСП в стране были разработаны и широко применяются все три варианта двухсекторного социального партнерства. Более того, варианты двухсекторного партнерства обрели свои конкретные названия.

Так, коллеги из Пермской области, где взаимодействие власти и некоммерческого сектора при решении проблем социальной сферы на муниципальном и региональном уровнях (закрепленное соответствующими нормативными и правовыми

<sup>29</sup> Якимец В.Н. Третий сектор в регионах России: особенности развития и взаимодействия с местной властью и бизнесом // Регионы России: взаимодействие и развитие (междисциплинарный подход). М.: Инсайт Полиграфик, 2001.

актами) воплощено в виде конкретных механизмов и отработано в течение ряда лет, назвали пространство партнерства государства и общественных организаций «*общественным партнерством*»<sup>30</sup>. Начиная с 2007 г. механизмы и нормативные акты, определяющие характер взаимодействия государства (региональных и муниципальных органов власти) и общественных и некоммерческих организаций на региональном уровне, обрели наиболее адекватное название — *общественно-государственное партнерство*. Так, в Приложении I приведено описание концепции «общественно-государственного партнерства», разработанной и принятой в Санкт-Петербурге. Там изложены принципы, формы и механизмы взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность в Санкт-Петербурге, за исключением политических партий, профсоюзов и религиозных организаций. Кроме того, представлен план осуществления концепции.

Сравнительно недавно в России стали говорить о *частно-государственном партнерстве* (ЧГП). Например, «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2008 г.», утвержденные главой правительства М.Е. Фрадковым 28 июля 2004 г., содержат раздел «Развитие форм частного-государственного партнерства в социальной сфере». В нем говорится: «Развитие социальной сферы и превращение ее в фактор экономического роста требуют применения новых подходов как в финансировании, так и в управлении социальными институтами. В этой связи *необходимо разработать механизмы* (курсив авторов), позволяющие задействовать предпринимательскую инициативу, *определить наиболее эффективные формы партнерства государства и предпринимательского сообщества*. Правительство РФ должно использовать *партнерство государства и бизнеса (частно-государственное партнерство) как инструмент реализации общественно значимых проектов в сфере обеспечения общественных услуг*.

В результате консолидации бизнеса и власти вокруг социальных проектов Правительство Российской Федерации должно добиться сокращения нерыночных, неконкурентных элементов функционирования социальной сферы. Это должно обеспечить формирование новых моделей управления социальной инфраструктурой и способствовать привлечению частных инвестиций в ее развитие. На этой основе необходимо существенно повысить эффективность социальных институтов, объем и качество социальных услуг. Федеральным органам исполнительной власти необходимо выработать прозрачные и понятные правила для предпринимателей, участвующих совместно с государством в реализации проектов, определить ответственность государства, сократить административное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов».

Отметим, что иногда этот вариант двухсекторного социального партнерства называют «государственно-частное партнерство»<sup>31</sup>. Третий вариант двухсекторного партнерства (бизнес — НКО) называли «*гражданские инициативы бизнеса и общества*». Сейчас закрепилось название «*частно-общественное партнерство*». Сюда попадают многие механизмы МСП, включая и механизмы социальных инвестиций (СИ), где коммерческая организация разделяет взаимную ответственность за решение социально значимой проблемы совместно с НКО.

<sup>30</sup> Концепция социальной политики Пермской области. Пермь, 2001.

<sup>31</sup> *Смит У.* Государственно-частное партнерство. Чему мы научились? Доклад на семинаре «Международный опыт обеспечения конкурентоспособности национальной экономики». М., 2004.

Сегодня государство менее чем когда-либо способно самостоятельно выполнять свои обязанности по обеспечению общественного согласия. Надо распрощаться с иллюзией, что только государство может обеспечить благосостояние граждан и начать выстраивание новых подходов к решению социальных проблем, предполагающих создание паритетных, партнерских связей.

К концу «нулевых» годов на федеральном уровне усилиями Министерства экономического развития и представителями ряда крупных некоммерческих организаций было выявлено два принципиальных системообразующих момента: во-первых, *государственная поддержка общественных инициатив гораздо эффективнее, чем любая попытка реформирования «сверху»*; во-вторых, *без понимания и заинтересованного участия общественности любая инициатива органов власти изначально обречена на провал*<sup>32</sup>. Помимо этого жесткие уроки системного финансово-экономического кризиса продемонстрировали, что взаимодействие, социальное межсекторное партнерство, совместная реализация социально значимых программ, которые по собственной инициативе предлагает некоммерческое сообщество страны, — это не только полезные для жителей конкретные территориальные дела, но и создание нормальной, стабильной обстановки на территориях действия гражданских инициатив, без чего невозможна никакая созидательная деятельность. Формирование консолидированных и созидательных практик и установок через МСП — важнейший технологический и ценностный ресурс некоммерческих организаций. А между тем социальная консолидация является фундаментальной основой развития российского общества, необходимым условием инновационного прорыва в развитии страны, выполнения стратегических планов, которые были декларированы руководством страны.

В мировой практике известны следующие механизмы ГЧП: подрядный договор или сервисный контракт; договор на управление; договор аренды; различные варианты концессионных соглашений; приватизация. Они уже нашли свое применение в России<sup>33</sup>. ГЧП развивается как система взаимодействия в формах «соучастия», «соуправления» и самоуправления частного сектора в процессах государственного управления, влияния на государственные структуры, на разработку и принятие решений и на их реализацию.

Эффективное воздействие на развитие ГЧП оказывает Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений. В их состав входят наиболее влиятельные бизнесмены, государственные чиновники, лидеры общественных объединений. Для полноценного развития ГЧП на региональном и межрегиональном уровнях стали создаваться и эффективно работать центры развития ГЧП, экспертные и консультативные советы, включающие менеджеров, юристов, конфликтологов, структуры GR-взаимодействия бизнеса с органами власти и госуправления. Все это говорит о постепенном переходе от модели корпоративного капитализма к модели «координируемого»: включенность частного сектора в занятия публичными делами позволяет повышать эффективность деятельности органов госуправления, снимать многие барьеры, препят-

<sup>32</sup> Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИСПИ РАН, 2010. С. 146.

<sup>33</sup> Якимец В. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. М.: КомКнига, 2005.



ствующие инновациям, развитию и обеспечивать более полное удовлетворение потребностей населения.

Вместе с тем следует отметить, что в условиях ГЧП возникают и административные барьеры, своего рода помехи и препятствия. Наиболее распространенным является: сращивание госаппарата с бизнесом, способное привести к негативным последствиям; погоня за прибылью, игнорирующая социальные нужды населения; низкий уровень профессионализма и компетентности представителей менеджмента бизнес-структур и политико-административной элиты; их неспособность распространять импульс модернизации и ее плоды с элитарного уровня на массовый. Серьезным тормозом социально-экономическим и политическим преобразованиям является распространение элитного корпоративизма вместо общественного плюрализма.

Хотелось бы подробнее остановиться на проблемах роли государства в выстраивании моделей взаимодействия с самыми сильными группами общества — крупным бизнесом и его корпорациями. Как известно, при Президенте Путине стала складываться такая модель государственного корпоративизма, в которой государство является уже не просто партнером, но ведущим игроком. Особенностью формировавшегося с весны 2003 г. государственного корпоративизма явилась, однако, не просто доминирующая роль государства, но и отсутствие *четких правил игры*, которые позволяли бы обеим сторонам добиваться нацеленного на соблюдение общественного интереса согласования. Главным мотивом и задачей власти и возглавлявшего ее президента было встраивание отношений корпоративного бизнеса в т.н. *вертикаль власти*, которая не позволяла бы этому бизнесу играть сколь-нибудь самостоятельную роль. Что касается проблем развития экономики и социальной сферы, они оставались в лучшем случае на втором плане. Формирование механизма социально-экономического взаимодействия сторон было по сути дела приостановлено, а полномочия соответствующих консультативных учреждений, и до того не слишком четкие и определенные, стали урезаться. Наиболее наглядный пример этого — переформатирование созданного в 2001 г. Совета по предпринимательству в Совет по конкурентоспособности с соответствующим сокращением его полномочий. На уровне президента ставшие регулярными консультации с группой глав ведущих корпораций, большая часть которых входила в основной руководящий орган РСПП, практически прекратились и уступили место эпизодическим встречам Президента с теми или иными из них на индивидуальном уровне.

Отсутствие сколько-нибудь определенных правил игры и законодательного закрепления прав собственности позволяло (и позволяет) власти осуществлять взаимодействие с крупным бизнесом в «ручном режиме», добиваясь его участия в тех или иных проектах на собственных условиях, а зачастую и принуждая его к решению сугубо конкретных задач социально-экономического характера, преимущественно на региональном уровне. Поставленные в жесткую политическую зависимость, лидеры большого бизнеса не очень-то стремились проявлять инновационную активность. В результате госкорпоративистская модель с самого начала обрела однобокий, сугубо политизированный характер, что отнюдь не способствовало оптимизации экономической активности бизнеса, а скорее predisполагало к апатии<sup>34</sup>. На укрепление политического контроля над бизнесом

<sup>34</sup> См. *Перегудов С.П.* Хроника летального исхода // *Полис*. 2010. № 3.

были нацелены и меры по огосударствлению корпоративного сектора, решая главную задачу — приобщение госбюрократии к собственности. Результатом такого сверхжесткого государственного корпоративизма стало нарастание застойных явлений в экономике. Поэтому не удивительно, что уже к выборам 2008 г. стали все громче звучать призывы к модернизации, инвестициям. Примечательно, что локомотивами модернизации были призваны стать все те же госкорпорации, правда, преобразованные в более самостоятельные, автономные образования. При их сравнительно небольшом количестве («Ростехнологии», «Росатом», «Банк развития», «Роснано», «Фонд ЖКХ», «Олимпстрой») они сосредоточили в своем распоряжении те отрасли народного хозяйства и те производства, модернизация которых могла бы действительно придать новое качество не только этим отраслям, но и экономике в целом. Но опыт их деятельности показал, что в своем нынешнем виде они не способны обеспечить не только «инновационный прорыв», но и решение гораздо более скромных задач удержания существующих отраслей и производств «на плаву». Не удивительно, что в широкой общественной дискуссии возобладало мнение превращения их в обыкновенные акционерные общества. Тем самым было положено начало «размыванию» жестких госкорпоративистских структур и госкорпоративизма как такового. Одним из значимых проявлений отхода от модели сверхполитизированного корпоративизма стало возрастание роли консультативных советов и им подобных структур как на уровне центрального правительства, так и на уровне министерств и ведомств. Возросла также роль главной организации российского бизнеса — РСПП и, в частности, его роль в Совете по конкурентоспособности и предпринимательству. Президент РСПП А. Шохин стал принимать участие в заседаниях правительства, получила права гражданства и стала полновесно развиваться концепция ГЧП. На региональном уровне продолжалась не прекращавшаяся ранее практика соглашений между администрациями регионов и городов и работающими на их территориях компаниями и корпорациями. В некоторых случаях «вертикальная модель» начинает вытесняться моделью действительно социального партнерства, что опять-таки ощутимо проявляется на региональном и муниципальном уровнях.

Партнерский тип отношений между бизнесом и властью начинает, особенно после президентских выборов 2008 г., устанавливаться и на высшем политическом уровне, прежде всего во взаимодействии крупного бизнеса с новым Президентом и его администрацией (не последнюю роль в этом взаимодействии играет ИНСОР, Наблюдательный совет которого возглавляет Д. Медведев). Однако в целом *партнерская модель остается на втором плане и скорее «дополняет», нежели вытесняет модель госкорпоративистскую*. Главным решающим фактором, обуславливающим продолжающееся доминирование этой модели, является даже не государственная собственность как таковая, а политическое бесправие бизнеса, которое и обуславливает неравносность его отношений с властью во всем формальном и неформальном пространстве его отношений<sup>35</sup>. Таким образом, *кризис выдвинул на первый план реформирование российского корпоративизма в направлении все большего действия принципов партнерства и равновесности акторов*. Кризис, как известно, «опустил» российскую экономику до уровня, сколько-нибудь длительное пребывание на котором чревато катастрофическими последствиями. Не удивительно, что императив модернизации, долгое время игравший лишь

<sup>35</sup> Перегудов С.П. Кризис корпоративной модели российского бизнеса // МЭиМО. 2010. № 5. С. 28.

пиаровскую роль, стал для российской элиты приоритетом номер один. В этих условиях роль бизнеса становится поистине ключевой не только с экономической, но и политической точек зрения. Растет понимание, что выполнить эту роль он может лишь в случае, если его отношения с государством обретут равновесный характер и если одновременно ему будут даны гарантии беспрепятственной реализации своей предпринимательской активности. Как считает С.П. Перегудов, «нынешний госкорпоративизм и нынешняя экономика располагают несравненно большей мобильностью и способностью к переменам... Хотя современный госкорпоративизм несет в себе немало черт корпоративизма бюрократического, он представляет собой принципиально иное образование и с точки зрения отношений собственности, и с точки зрения отношений с властью. Иначе говоря, у него есть потенциал перехода к качественно иной системе отношений. Причем этот потенциал в той или иной мере востребован и обществом, и властью»<sup>36</sup>. Но данный поворот не осуществится автоматически. Необходимо, чтобы *и власть, и бизнес пошли на взаимные уступки друг другу*: власть должна гарантировать бизнесу правовые и политические условия для активности, а бизнес — поменять ориентацию с сиюминутных, краткосрочных выгод на долгосрочные, стратегические интересы, поскольку многие представители отечественного бизнеса по-прежнему воспринимают свою деятельность как место быстрого обогащения. Президент Д.А. Медведев, подводя итоги заседания Совета по реализации приоритетных национальных проектов в январе 2010 г., подчеркнул, что «нам надо уходить из кризисного мышления — этого мы не можем, это не получится. Всем надо работать. Хотелось бы консолидированной работы...»<sup>37</sup>. Для реализации партнерской модели взаимоотношений власти и бизнеса *необходима поддержка и давление гражданского общества*. Без этого политические «верхи» власти и бизнеса переломить ситуацию в одиночку не смогут. Только при включенности в эти процессы активных сил гражданского общества тупиковая ситуация с неработоспособной моделью корпоративного государства может перерасти в полноценный политический плюрализм и новый по своему качеству корпоративизм.

Система мотивации в сфере ГЧП должна апеллировать не только к личной выгоде, но в первую очередь и к общественным ценностям. У бизнеса, государства и общества цели, конечно, не могут абсолютно совпадать. В этой связи партнерское взаимодействие необходимо строить таким образом, чтобы его результаты способствовали накоплению человеческого капитала, интеллектуальных ресурсов, стимулированию инноваций, развитию инфраструктурных и модернизационных активов, повышению благосостояния населения.

Принципиально важным в этой связи является вопрос о критериях развития государственно-частного партнерства. Представляется, что ими могут быть, во-первых, рост благосостояния населения, формирование новых интересов, новых требований, развитие социальных отношений, стимулирующих восходящую социальную мобильность в обществе.

Во-вторых, модернизация в контексте развития ГЧП предполагает: расширение включенности в политическую жизнь частного бизнеса, различных социальных групп, слоев и индивидов; ослабление позиций традиционных элит

<sup>36</sup> Перегудов С.П. Плюрализм и корпоративизм в СССР и России (общее и особенное) // ПОЛИС. 2010. № 5. С. 127.

<sup>37</sup> Медведев Д.А. Выступление на заседании Совета по реализации национальных проектов и демографической политики // Российская газета. 20.01.2010.

и их замену модернизаторскими; формирование и расширение рациональной и компетентной политической бюрократии; создание дифференцированных координационных структур с высокой специализацией политических и экономических ролей, территориальное и функциональное расширение сферы федерального законодательства и политического участия<sup>38</sup>.

В рамках ГЧП взаимодействие основывается не только на балансе интересов и ресурсов конкурирующих между собой групп интересов, но и на результатах развития, основанного на поиске «зон согласия» по актуальным проблемам социально-экономического и политического развития. При этом государство в системе ГЧП выступает и в роли собственника, арбитра, и в качестве доминирующего актора, решающим образом воздействующего на процессы и на результат выработки политики.

Очень важно учитывать, что современный частный бизнес и негосударственные институты в России очень молоды. Они пока еще слабо укоренены и не обладают необходимыми ресурсами для успешной работы в новой системе отношений. В этой ситуации успехи модернизации будут во многом зависеть от результативности ГЧП, от политической и правовой опоры на цивилизованный социальный диалог в формировании и реализации стратегии инновационного развития.

Таким образом, одним из итогов происходящей в последнее время переоценки концепции гражданского общества является вывод о том, что она может способствовать упрочению демократии лишь в том случае, если устанавливает здоровые, взаимопользные отношения между гражданским обществом и властью. Отказ от отношений с государством, основанных на принципах «игры с нулевой суммой», предполагает утверждение соответствующей компромиссной культуры этих отношений, в которых *сила государства и гражданского общества увеличивается одновременно, взаимно усиливая друг друга.*

В этом отношении межсекторное партнерство может стать мощным генератором социальных инноваций, механизмом социального контракта, позволяющего *выявлять, кристаллизовать и продвигать различного рода продуктивные социальные интересы*, которые — в свою очередь — приводят к структурированию социальных субъектов, которые учатся цивилизованно выстраивать социальные и политические отношения, основанные на поиске «зон согласия» и *выгоды*. Сообщество некоммерческих неправительственных организаций как самое динамичное подразделение гражданского общества пытается инициировать именно такого рода отношения.

Таким образом, развивая систему партнерства между властью и гражданским обществом, государство в лице исполнительной власти всех уровней повышает эффективность осуществления своих властных функций, способствуя вместе с тем реализации потенциала свободной личности, ее потребности в социальном действии. Расширяются возможности для удовлетворения разнообразных социально-экономических, социальных, политических, культурных, этноконфессиональных и иных интересов граждан. Складывается атмосфера доверия и сотрудничества, «со-участия» между ними и системой государственной власти.

<sup>38</sup> Михеев В.А. Государственно-частное партнерство как фактор модернизации в современной России // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе: Материалы Международной научной конференции. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 110–111.

В совокупности это обеспечивает высокую жизнестойкость государства и общества, усиливает стимулы к саморазвитию страны.

Представляется весьма важным определить возможные механизмы подобного межсекторного социального взаимодействия, способствующие поиску оптимальных путей диалога «власть—общество». Под механизмом МСП понимается разработанная сообща представителями двух или всех трех секторов (власть, бизнес, общество) совокупность правил, способов, технологий и документации по (а) организации, (б) обеспечению ресурсами и (в) реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на определенной территории (региона, местного сообщества), направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов и воспроизводима в будущем без участия создателей<sup>39</sup>. За прошедшие двадцать лет было разработано много механизмов МСП, типология которых была предложена В.Н. Якимцом и включала пять типов инновационных механизмов, а именно:

- Конкурсные
- Социально-технологические
- Организационно-структурные
- Процедурные
- Комплексные, или комбинированные

**К конкурсным** относятся такие инновационные механизмы, при которых взаимодействие реализуется тогда, когда НКО выигрывает конкурс, организованный по заранее специально разработанной схеме (созданной с участием НКО или без него, но при определенном вовлечении в этот процесс местных гражданских инициатив). В эту группу входят механизмы муниципального социального заказа, муниципального заказа, муниципального гранта, тендера, конкурса социальных проектов, конкурсов для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям, конкурса на получение кредита и др.

**К социально-технологическим** относятся такие механизмы, при которых взаимодействие базируется на социальной технологии (ноу-хау), созданной НКО заново (или освоенной в России на основе изучения позитивного зарубежного опыта) и выгодно отличающейся по эффективности от иных технологий, применявшихся госструктурами. Сюда попадают хосписы, приемные семьи, экологические экспертизы и гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, специальные модели социализации умственно отсталых детей, новые подходы к психологической реабилитации алкоголиков и наркоманов и др.

**Организационно-структурные** механизмы характеризуются тем, что власть совместно с гражданскими объединениями, действующими на той же территории, образует новую организационную структуру (как правило, юридическое лицо), которой делегируется часть функций по решению совокупности социально значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти. Примером является созданный в Москве центр «Социальное партнерство» и аналогичный центр в Ярославской области. Для решения проблем детской безнадзорности в Москве был создан

<sup>39</sup> Якимец В.Н. Актуальность развития межсекторного социального партнерства и публичной политики на местном уровне // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. М.: Агентство социальной информации, 2010. С. 226.

центр «Дети улицы». В городе Челябинске было образовано муниципальное учреждение «Центр общественных объединений», а в Челябинской области был создан Областной центр социального партнерства.

**Процедурные** механизмы взаимодействия определяют правила сотрудничества НКО и власти при решении (как правило, разовом) определенного класса задач (без организации конкурсов, без создания новых оргструктур в форме юридических лиц и без опоры на какие-либо новые технологии). Эти процедуры формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода. Такими, например, являются определенные правила и процедуры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях, а также различного рода общественные палаты, форумы граждан, круглые столы, координационные советы, соглашения и др.

Наконец, **комплексные, или комбинированные**, механизмы несут в себе черты как минимум любой пары из вышеназванных механизмов. Например, это фонды местного сообщества (объединяют черты конкурсных, технологических и оргструктурных механизмов), фонды развития местного сообщества на базе общественно-активных школ, ярмарки социальных проектов, ярмарки НКО и т.п.

В целом, за последние годы были разработаны и приняты более тысячи нормативно-правовых актов (НПА), созданных на региональном и местном уровнях для легитимизации механизмов МСП<sup>40</sup>. И все они являются в той или иной степени социальными новациями. Эти накопленные данные подтверждают выводы Т.И. Заславской, что многие структуры гражданского общества вполне заслуживают отнесения к массовой социально-инновационной активности. В ходе размышлений о трансформационной структуре общества Т.И. Заславская выделяет связь инновационного потенциала с развитием гражданского общества, заключая, что она носит обоюдный, двусторонний характер: «Чем выше инновационный потенциал общества, чем шире, свободнее, благополучнее и, следовательно, активнее средние и базовые слои общества, тем успешнее развиваются структуры гражданского общества. Развитие же этих структур, в свою очередь, позволяет индивидуальным силам новаторов сливаться в коллективную силу и волю, что делает их активность более эффективной»<sup>41</sup>.

Укрепляясь и «прорастая» снизу, некоммерческие организации за прошедшую четверть века постсоветской новейшей истории сформировали и целый «пакет» социальных технологий, посредством которых НКО выстраивают взаимодействие с представителями власти и бизнеса. Сложившиеся технологии являются уже устойчивыми и инновационными социальными практиками, которые ведут к формированию новых институтов (норм, правил взаимодействия, наконец, законов и регламентов, позволяющих тиражировать и воспроизводить успешные практики).

Способы и формы взаимодействия НКО, «отлитые» в определенную совокупность социальных действий, весьма разнообразны. Прежде всего, это прямое информирование о проблемах и противоречиях, которыми озабочено

<sup>40</sup> Якимец В.Н. Проблемы оценки и мониторинга гражданского общества в регионах России // Оценка состояния и развития гражданского общества России: Проблемы, инструменты и региональная специфика / под ред. В.Н. Якимца. М.: КРАСАНД, 2010 (Труды ИСА РАН. Т. 57). С. 15.

<sup>41</sup> Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М.: Дело, 2004. С. 503.



общество, о собственных действиях по их разрешению. В том числе и о тех проблемах, которые вызывают не только социальное напряжение, но и социальное противостояние, то есть речь идет уже и о сложившихся конфликтных ситуациях. Кроме того, НКО выступают инициаторами взаимодействия с властями в форме вовлечения структур и представителей последних в собственную общественную активность — оказание помощи социальным проектам НКО, непосредственное участие власти в кампаниях структур гражданского общества, совместное обсуждение жизненно важных для различных целевых групп и социальных слоев вопросов — социально-экономических, экологических, политических, социокультурных. Особое место в иницируемых НКО формах взаимодействия с властью занимает налаживание диалога в форме переговоров, консультаций, круглых столов и прочих очень важных информационно-согласительных процедур. В результате пока еще не повсеместно, но все же появляются устойчивые структуры взаимодействия в виде совместных рабочих групп, общественных и экспертных советов, общественных палат и пр., что свидетельствует о начавшемся процессе институализации взаимоотношений структур гражданского общества и власти. И этот процесс, опирающийся на сформировавшиеся социальные технологии, приобретает системный характер.

Приведем наиболее известные модели, рожденные в рамках развития принципов межсекторного социального партнерства. Данный перечень не претендует на полноту охвата всей совокупности отношений, но показывает наиболее *перспективные, инновационные направления развития подобных взаимодействий*.

1. *Модель «прозрачного бюджета» как комплекс методически описанных действий, позволяющий специалистам, прежде всего из негосударственных некоммерческих организаций, осуществлять общественное участие в бюджетном процессе, которое способствует повышению его эффективности и достижению лучшего социального эффекта.* Отвечая на вопрос, кому и зачем нужен прозрачный бюджет, можно отметить следующее. Интерес к повышению прозрачности бюджета и бюджетного процесса имеют различные субъекты: международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной власти, население и, главным образом, его социально активная часть, объединяющаяся в некоммерческие организации (НКО) и представляющая в бюджетном процессе интересы определенных групп населения. При этом различные субъекты могут иметь разнонаправленные цели (макроэкономическая стабильность, обоснованность кредитов, выборный процесс, повышение инвестиционной привлекательности, уменьшение коррупции, контроль за расходованием бюджетных средств, получение средств из бюджета и т.д.).

С позиции населения и институтов гражданского общества прозрачность позволяет каждому члену общества видеть, на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит, что способствует повышению собираемости налогов, составляющих основу доходной части бюджета. Прозрачность позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете и учесть ее точку зрения в конечных решениях по бюджету (приоритеты, распределение ресурсов и т.д.). Прозрачность повышает доверие экономических субъектов, населения и институтов гражданского общества к власти, поскольку в этом случае они лучше понимают ее политику, больше доверяют ей, что создает предпосылки для общественного согласия. Прозрачность и общественное участие содействуют повышению эффективности расходования бюджетных средств и социальной

политики, формированию системы профильного взаимодействия государства и НКО. С позиции власти и финансовых институтов прозрачность — предпосылка макроэкономической и финансовой стабильности в стране и регионе, т.к. быстрее могут быть сделаны необходимые изменения для предотвращения кризиса. Прозрачность делает политику национального и регионального правительства более открытой для мирового сообщества, что повышает инвестиционную привлекательность страны и ее регионов и способствует росту инвестиций в экономику. Прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку усиливается возможность контроля со стороны законодательной власти и общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и их исполнением. Прозрачность создает предпосылки для контроля за целевым и рациональным расходованием средств бюджета и поэтому является одним из инструментов борьбы с коррупцией, поскольку сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений.

Глобализация, усилившая взаимозависимость национальных экономик, повысила внимание международных финансовых институтов к прозрачности финансовых процессов, а азиатский кризис наглядно показал, что если бы был широкий доступ к информации о состоянии финансовых рынков этих стран и финансовой политики, то это позволило бы включить соответствующие регулирующие механизмы, смягчающие кризис. Как следствие, был сделан первый шаг на пути формализации требований прозрачности: 16 апреля 1998 г. Международный валютный фонд (МВФ) опубликовал «Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере» и обратился к государствам — членам МВФ с призывом провести его в жизнь. Принципы и практика, изложенные в кодексе, выработаны на основе опыта налогово-бюджетного управления в государствах-членах. Кодекс МВФ носит рекомендательный характер, ограничен рамками финансовой политики, адресован, прежде всего, правительствам государств — членом МВФ, и там не рассматривается проблема общественного участия в бюджетном процессе.

Повышение прозрачности бюджетного процесса может быть инициировано не только финансовыми институтами или властью (совершенствование бюджетной системы), но и извне — институтами гражданского общества. Так, в Южной Африке, где в бюджетном процессе участие законодательной власти и общественности незначительно, Институт в поддержку демократии Южной Африки и Международный бюджетный проект Центра бюджетных и политических приоритетов, расположенный в Вашингтоне, предложили более широкий подход к проблеме прозрачности, объединив проблемы прозрачности бюджета и общественного участия. В России именно такая инициатива лежит в основе программы санкт-петербургского центра «Стратегия» «Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять», реализованной в 1998—2004 гг.<sup>42</sup>

Суть прозрачности бюджета и бюджетного процесса определяется не только доступностью информации для общественности. Прозрачность является необходимым условием общественного участия, но недостаточным. Прозрачность бюджета, будучи инструментом развития демократии, в свою очередь зависит от

<sup>42</sup> Виноградова Т. Технология «Прозрачный бюджет» // Публичная политика — 2008. Сборник статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2009.

ее зрелости, т.е. готовности и способности населения и институтов гражданского общества осуществлять общественный контроль прозрачности бюджетного процесса и участвовать в принятии решений по вопросам бюджетной политики, отстаивая интересы территориального сообщества.

2. *Механизм социального заказа*, понимаемый как *договорные отношения между заказчиком, определенным в соответствии с решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления, и исполнителем по реализации поручения государственного или муниципального органа на оказание услуг в интересах населения за счет финансирования (полностью или частично) из бюджета соответствующего уровня*. В основании социального заказа лежит также идея формирования эффективной социальной политики, построенной на осуществлении гражданских инициатив.

С точки зрения содержания и целеполагания, социальный заказ является одним из способов решения социальных проблем различного уровня на конкурсной основе через реализацию целевых социальных программ.

По существу, социальный заказ — это социальное контрактное взаимодействие, встроенное в программно-целевой подход. И за счет такого сочетания социальный заказ приобретает некоторые заметные дополнительные преимущества, прежде всего — нацеленность на *социальное развитие*.

Социальный заказ по существу является формой взаимодействия всех трех секторов, когда исполнитель (как правило, представитель некоммерческого сектора) для выполнения государственного социального заказа, утвержденного органами власти (на государственном или муниципальном уровнях), может привлечь средства или какие-либо иные ресурсы предпринимательских структур.

3. *Модель фондов местного сообщества (далее — ФМС)*, т.е. фондов (как некоммерческих организаций), нацеленных на поддержку социальных программ и проектов в муниципальном образовании или части муниципального образования.

Фонд местного сообщества — это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная уполномоченным на то органом местного самоуправления, одной или несколькими коммерческими организациями и одной или несколькими некоммерческими организациями, работающими в данном муниципальном образовании, формирующая имущество и управляющая им с целью поддержки социальных программ и проектов в муниципальном образовании или части муниципального образования. Сущность рассматриваемой модели заключается в объединении усилий трех секторов человеческой деятельности на муниципальном уровне для совместного определения основных направлений дополнительного (по отношению к обязательному, закрепленному законами и другими нормативными правовыми актами) материального обеспечения в социальной сфере и социального развития структур местного сообщества и для финансирования программ, проектов и мероприятий в соответствии с таким образом установленными основными направлениями. Фонд местного сообщества создается для содействия решению местных социальных проблем на основе аккумулирования местных же ресурсов и рационального их использования.

ФМС в настоящее время — одна из самых быстро развивающихся форм благотворительности на низовом уровне. В 1998 г. в России был создан первый фонд в Тольятти, в 2004 г. их было уже 13, а в 2010 г. свыше 40 организаций ис-

пользуют модель ФМС<sup>43</sup>. 24 фонда сейчас входят в состав профессионального сообщества — Партнерства фондов местных сообществ, которое призвано развивать модель на национальном уровне. Появившись впервые в начале XX в., ФМС сегодня существуют более чем в 100 странах мира. Фонды местного сообщества как форма гражданского участия должны стать одним из объектов стратегии территориального развития в России, особенно городского: в городах уровень отчужденности от власти неизмеримо выше, чем в малых поселениях. За счет включения в состав управляющих органов фонда представителей всех трех основных секторов общества — власти, бизнеса и некоммерческих организаций — ФМС обеспечивают объединение общественных и административных ресурсов попечителей, трудовых ресурсов добровольцев, финансовых ресурсов разных благотворителей.

Посткризисное развитие регионов, как и страны в целом, диктует необходимость поиска новых и эффективных механизмов устойчивого развития, особенно тех, которые имеют местные источники финансирования. Экономический кризис проверил на прочность некоммерческий сектор, выявив наиболее устойчивые модели его развития. К таким моделям МСП вне всякого сомнения можно отнести фонды местного сообщества, которые могут задействовать гражданский и инновационный потенциал здоровых слоев общества и использовать его ресурс в стратегически важном направлении.

4. *Механизм грантов (субсидий)* — это целевое безвозмездное и безвозвратное финансирование (полное или частичное) социально значимых программ, проектов или мероприятий, осуществляемых неправительственными (негосударственными и немунципальными) некоммерческими организациями или физическими лицами, не являющимися предпринимателями.

В идеологической основе модели гранта лежит, естественно и прежде всего, гражданская инициатива. Способность негосударственных структур к поиску самих социальных проблем и к их рациональному решению заложена в природе возникновения негосударственных некоммерческих структур, основанной на потребности тех или иных групп граждан в решении собственных проблем или на неравнодушии к проблемам других людей или целых групп населения и некоем организационном объединении в этих целях со своими единомышленниками.

С другой стороны, понимание органами власти значимости гражданских инициатив и их поддержки есть свидетельство определенной демократической зрелости властных структур. Исходя из того, что целью социальной политики является снижение количества нуждающихся в социальном обслуживании, возникновение гражданской инициативы объективно выгодно государственным структурам.

Поскольку НКО непрерывно и последовательно работают с очень широким спектром социальных проблем, указанные проблемы им знакомы подчас даже лучше, чем органам государственной власти и местного самоуправления. Потребность в решении множества текущих задач социальной политики зачастую не позволяет представителям власти замечать достаточно острые социальные проблемы некоторых групп населения или даже потенциальную опасность воз-

<sup>43</sup> Цирульников Б.А., Сапожников А.В. Источники развития города и региона: ответ фондов местных сообществ // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. М.: Агентство социальной информации, 2010. С. 8.

никновения такой проблемы, которая с течением времени может стать реальной и социально значимой.

5. *Ярмарки некоммерческих организаций и социальных проектов.* Ярмарки некоммерческих организаций и социальных проектов — это регулярные встречи представителей некоммерческих организаций, представляющих свои организации и/или социально значимые проекты представителям государственных и муниципальных органов и предпринимателям с целью получения средств на решение силами некоммерческих организаций наиболее актуальных социальных проблем.

Сходство наименований торговых ярмарок, которые исторически появились первыми, и ярмарок НКО и социальных проектов отнюдь не случайно и вовсе не сводится к терминологическому совпадению. Ярмарки НКО и социальных проектов выполняют, в общем, примерно те же функции на рынке социальных услуг, что и торговые ярмарки на товарном рынке. Вместе с тем, в настоящее время существуют две формы ярмарок: НКО и социальных проектов. При этом оба вида появились почти одновременно, хотя все же ярмарки НКО возникли чуть-чуть раньше. Собственно говоря, именно разграничение ярмарки на организационную (ярмарка НКО) и функциональную (ярмарка социальных проектов) формы позволяет лучше разобраться в сущности этой модели.

Понятно, что ярмарка проектов предъявляет более высокие требования к участникам: на ней требуется не только сказать, кто ты есть, но и предъявить проектоспособные материалы и разработки, а то и результаты выполнения уже реализованных программ или проектов. В этом, собственно, и состоит разница между «обычной», текущей работой НКО и программным подходом, нацеленным на получение осязаемого или измеряемого конечного результата.

6. *Гражданские модели предупреждения коррупции.* Коррупция была и остается одной из глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом. Что касается России, то здесь коррупция поразила все слои общества, практически все сферы деятельности и институты, т.е. стала системной проблемой, без решения которой невозможно дальнейшее развитие страны.

«Коррупция в России стала системой государственного управления. Основные причины коррупции — отсутствие политической конкуренции и независимых СМИ»<sup>44</sup> — эти слова руководителя Национального антикоррупционного комитета К.В. Кабанова очень хорошо характеризуют сегодняшние российские реалии. Последние принятые Госдумой законы о назначении губернаторов и о выборах только по партийным спискам явно снижают политическую конкуренцию. Что же касается независимости СМИ, то начиная с 2001 г. их число стремительно сокращается.

По результатам январского (2005 г.) опроса жителей нашей страны Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ)<sup>45</sup> 65% опрошенных считают, что коррупцию победить невозможно; треть респондентов называют наиболее коррумпированными власти на местах и правоохранительные органы, примерно столько же отмечают коррумпированность «всего общества».

Согласно данным Транспаренси Интернешнл (ТИ), Россия относится к числу наиболее коррумпированных стран мира: в 2000 г. Россия занимала 82–83

<sup>44</sup> Кабанов К. Коррупция в России. Выступление на конференции центра «Стратегия» (ноябрь, 2004 г.).

<sup>45</sup> Результаты опроса ВЦИОМ 12 января 2005 г. // [www.strana.ru](http://www.strana.ru)

место из 99 исследованных стран (чем ниже место, тем более коррумпирована страна), в 2001 г. — делила 79–81-е места из 91 страны, по данным 2002 г. делит 71–76-е места из 102 стран и, наконец, по данным 2005 г. — 126–129-е места из 159 стран. Кроме этого, российские компании активнее всех в мире дают взятки в развивающихся странах, причем используют их «в огромных неприемлемых размерах».

По данным фонда ИНДЕМ<sup>46</sup>, ежегодные потери от коррупции в России составляют 35 миллиардов долларов и сопоставимы с величиной расходов бюджета, а годовые затраты всех граждан на взятки составляют 2,8 миллиарда долларов, что сопоставимо с фондом заработной платы всех российских бюджетников. В 2005 г. по данным того же фонда ИНДЕМ, потери от коррупции в РФ возросли почти в 10 раз. Среди наиболее коррумпированных институтов называют органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, местную власть, правоохранительные органы, суды, ГИБДД, коммунальные службы, политические партии, СМИ. В социальной сфере, здравоохранении, образовании, при призыве в армию взятки стали обычным явлением для решения вопроса<sup>47</sup>.

Сравнительные исследования ситуации в 40 российских регионах показали, что все они в весьма значительной степени поражены коррупцией.

Результаты выборов, особенно глав исполнительной власти субъектов Федерации и крупных городов (губернаторов и мэров), заранее предрешены и практически не зависят от воли избирателей (вспомним недавние выборы губернаторов Ростовской области, Красноярского края, Санкт-Петербурга, выборы мэра Нижнего Новгорода). В последнее время, после отмены выборов губернаторов в начале 2005 г., коррупция на выборах с использованием административного ресурса расцвела пышным цветом и на муниципальном уровне (очень ярко это проявилось на выборах депутатов органов МСУ в Санкт-Петербурге и Москве в 2005 г.).

Основными причинами коррупции в странах с экономикой переходного периода, к которым сегодня относится Россия, являются экономический упадок, политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства, неэффективность институтов власти, слабость институтов гражданского общества, отсутствие прочных демократических традиций.

К этим причинам для России следует добавить, учитывая местную специфику, субъектный тип политической культуры у подавляющего большинства населения России, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

Для борьбы с коррупцией необходимы системные усилия, т.е. согласованные действия всех слоев общества, всех трех секторов: 1 — власти, 2 — бизнеса и 3 — общественных организаций (НКО). Так как коррупция — это международная проблема, то возможны и желательны также координация и согласование на международном уровне. Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции и, кроме этого, на смягчение ее последствий.

От органов власти требуется политическая воля бороться с коррупцией, законодательное обеспечение этой борьбы и неукоснительное исполнение принятых

<sup>46</sup> Сатаров Г. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. (Краткое резюме доклада.) М.: Фонд ИНДЕМ, 2002. 35 с.

<sup>47</sup> Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / под ред. П.Н. Панченко, А.Ю. Чупровой, А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001.



законодательных актов. Кроме этого, требуется готовность властей для того, чтобы стать прозрачными перед обществом, допускать возможность общественного участия и взаимодействовать с НКО и бизнесом как с партнерами.

Главная задача для структур гражданского общества (НКО и предприниматели) заключается в осуществлении общественного участия в процессе подготовки, обсуждения, принятия и контроля исполнения властных решений.

Стратегии борьбы с коррупцией должны вырабатываться в широкой по охвату, долгосрочной и прагматически ориентированной перспективе:

— принимать участие в этой борьбе должны все основные действующие лица и группы гражданского общества;

— действия должны быть интегрированы в долгосрочные программы с четко обозначенными целями в части изменения законодательства и претворения этих изменений в жизнь;

— результат должен ставиться выше политических деклараций, продиктованных сиюминутной конъюнктурой (например, визит делегации крупного потенциального донора или заказчика).

*Модели общественных советов как создание коллективов представителей некоммерческих и/или коммерческих организаций, а также широко известных, но не входящих в организации лиц, приглашенных государственным или муниципальным органом или должностным лицом либо делегированных самими организациями для осуществления консультативных и/или экспертно-аналитических функций.* Сущность социальной модели «общественный совет» заключается в создании одного из механизмов демократии участия (ее еще также называют партиципаторной демократией). Другими словами, как уже отмечалось, общественный совет служит одним из каналов прямой и обратной связи народа и органов публичной власти, обеспечивает участие представителей общественности в выработке государственных либо муниципальных решений.

Если посмотреть на проблему шире, то сегодня модель «общественных советов» получила новое дыхание в связи с растущим запросом гражданского общества на углубление функции *общественного контроля*. Общественные советы при органах власти стали создаваться в 2006 г. на основе Указа Президента РФ № 842 в соответствии с Федеральным законом РФ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>48</sup>. В нем говорится о целях и задачах Общественной палаты РФ, и, надо полагать, это распространяется на создаваемые по ее инициативе общественные советы. Согласование интересов гражданского общества и государства предполагается достигать путем решения шести задач. Главная из них — это осуществление общественного контроля со стороны общества, а остальные пять (привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, поддержка инициатив, проведение общественной экспертизы, выработка рекомендаций власти и другие) фактически направлены на реальное вовлечение гражданской инициативы в формирование государственной политики. Вот как эта единственная задача сформулирована в законе. «Осуществление общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнитель-

<sup>48</sup> Указ Президента РФ № 842 от 8 августа 2006 г. «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

ной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом». Представляется, что, начини она реализовываться по существу, и исполнительная власть перестала бы существовать в привычном своем комфортном состоянии незнания своего общества и равнодушия к его проблемам. Почему же этого не происходит? Произвольная выборка и просмотр доступных в сети Интернет положений об общественных советах при Министерстве транспорта РФ, МЧС России, ФМС России, МВД России, Санкт-Петербурга, ФСКН России, УФСКН по Республике Татарстан и УФСКН по Тюменской области позволяют сделать интересные выводы. Ни одно положение об общественном совете при федеральном, а тем более региональном органе власти НЕ СТАВИТ перед ним задачу «осуществления общественного контроля за его деятельностью»! В них нет ни одного тезиса, подчеркивающего значение непредвзятой общественной оценки результатов деятельности и роль конструктивной критики, выполняющей функцию обратной связи в сфере социального управления.

Нам представляется подобное положение вещей недопустимым для современной политической жизни страны. Без реального придания общественным советам при органах власти статуса социально-политического института модернизации России мы будем обречены на острые социальные и политические конфликты, последствиями которых будут террористические акты, пожары с массовой гибелью людей, техногенные катастрофы и т.д. Россия будет превращаться в одну из стран «третьего мира» лишь по той причине, что ей не удастся найти механизм формирования номенклатуры из тех людей, которые для этого больше всего подходят, а не из тех, кто этого больше всех хочет. Не удастся в культуре политических элит заменить принцип слабых руководителей — «свои неудобные вопросы не задают», на принцип сильных руководителей — «опереться можно только на то, что сопротивляется».

8. *Модели гражданской экспертизы.* Исходя из сути, можно предположить, что данный феномен должен помогать гражданам некоторым образом осуществлять проверку деятельности власть имущих. Постараемся сформулировать определение этого явления. И. Аверкиев, председатель Пермской гражданской палаты, член правления Пермского регионального правозащитного центра рассматривает гражданскую экспертизу как одну из форм деятельности. Эту деятельность в защиту общественных интересов, объектом которой являются органы государственной власти, можно рассматривать как деятельность гражданских акторов, направленную на коррекцию государственно-властных услуг. По определению И. Аверкиева, «гражданская экспертиза — независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы»<sup>49</sup>. Возможные предметы гражданских экспертиз применительно к государственно-властным услугам таковы:

— гражданская экспертиза практики реализации государственно-властной услуги на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;

<sup>49</sup> Аверкиев И. В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг // Государственная служба: Контроль. Зарубежный опыт. М., 2005.

- гражданская экспертиза государственно-властной услуги на предмет соответствия практики ее реализации государственному стандарту данной услуги;
- гражданская экспертиза государственно-властной услуги на предмет ее соответствия интересам различных групп получателей услуги (целевых групп);
- гражданская экспертиза государственно-властной услуги на предмет ее соответствия интересам «нецелевых групп», «непрофильным» общественным интересам, общественным интересам иных уровней.

Условия, необходимые для проведения эффективной гражданской экспертизы государственно-властной услуги:

- наличие гражданского актора, заинтересованного в проведении такой экспертизы. Предпочтительнее «профильная» услуге общественная некоммерческая организация, в крайнем случае, гражданская инициативная группа с высоким мотивационным и ресурсным потенциалом;
- наличие у гражданского актора экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы, или ресурсов, достаточных для привлечения внешних экспертов и обеспечения их независимости;
- информационная доступность государственно-властной услуги (наличие открытой, исчерпывающей информации об услуге).

Можно сделать вывод, что гражданская экспертиза — полезный и в условиях масштабной реформации очень необходимый инструмент обратной связи и взаимодействия власти и гражданского общества. Но эффективен ли он на сегодняшний день? Информацию о проведении подобных экспертиз в сети Интернет дают лишь две организации — Пермская гражданская палата и Центр Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей «ЭКОМ». Пермская гражданская палата на своем официальном сайте заявляет о 29 уже проведенных и проводящихся на данный момент экспертизах. В качестве своих основных достижений в этой области они выделяют следующие аспекты: поддержка общественно значимых гражданских инициатив в сферах защиты прав человека, социальной защиты, общественного самоуправления, коммунального хозяйства, экологии (с 1996 г. специалисты ПГП оказывали различного рода поддержку более чем 40 гражданским инициативам, в том числе: общественному движению против утилизации в Перми твердотопливных ракет стратегического назначения; родителям детей-инвалидов, выступающим против закрытия специализированных школ; товариществам собственников жилья, выступающим против уплотнительной застройки, и т.д.)<sup>50</sup>.

Примечательно, что понятия «Гражданская экспертиза» и «Общественная экспертиза» в законодательстве Российской Федерации отсутствуют, хотя деятельность организаций, занимающихся ими, насчитывает около 15 лет истории.

Итак, какой вывод можно сделать об институте гражданской экспертизы в нашей стране? На региональном уровне действуют общественные инициативные организации, занимающиеся контролем законопроектов местного самоуправления. По некоторым вопросам они могут достигать хороших результатов и влиять на принятие законов в своих регионах. Безусловно, существование и активная деятельность подобных организаций — хороший знак. Это значит, что в отдельных взятых регионах активные члены общества могут влиять на власть. Но что мы

<sup>50</sup> Отчет о результатах проведенных экспертиз за последние 15 лет. Сайт Пермской гражданской палаты. Режим электронного доступа: <http://www.pgpalata.ru/achievements>

видим на общегосударственном уровне? Серьезные законопроекты, принятие которых может повлиять на жизнь каждого жителя страны, утверждаются или отвергаются исключительно правящим большинством, без обсуждения с обществом и без возможности общества в масштабах страны повлиять на них. Экспертная деятельность Общественной палаты РФ пока только разворачивается, но значительных результатов, о которых можно было бы сказать, что она стала одним из определяющих факторов законотворческого процесса, еще не добились. Может быть, политическая модернизация сдвинулась бы с мертвой точки, если бы на общегосударственном уровне существовали активные организации, подобные Пермской гражданской палате. Их существование стало бы большим шагом к укреплению гражданского общества. Нужны ли такие организации обществу? Безусловно, да. Осознает ли общество в своем большинстве их необходимость? Вряд ли. Нужны ли такие организации правящей элите? Столь бюрократичной и коррумпированной, как сегодняшняя, безусловно, нет. Таким образом, можно сделать общий вывод, что технологии гражданской экспертизы в России хоть и существуют формально-юридически, но представлены крайне диффузно, а фактически, в системном виде, не имеют реальной силы.

9. *Развитие гражданского образования.* Гражданское образование — это общественно-государственная, социально ориентированная система непрерывного обучения и воспитания, направленная на формирование гражданской компетентности, демократической культуры, удовлетворение потребностей в социализации в интересах личности, гражданского общества и правового государства. Главной целью гражданского образования можно считать формирование гражданских качеств на основе новых знаний, умений и ценностей, способствующих личности разрешать возникающие проблемы, адаптироваться к изменяющимся социально-экономическим и политическим условиям, а также представлять и защищать свои права и интересы, уважая интересы и права других людей.

Составными частями гражданского образования являются:

- обучение правам человека;
- обучение культуре мира;
- воспитание толерантности;
- развитие межсекторного социального партнерства;
- менеджмент самоуправляющихся ассоциаций граждан (НКО).

Среди целевых, фокусных групп гражданского образования выделены:

- школьники и студенты;
- педагоги;
- военнослужащие и сотрудники силовых структур;
- государственные и муниципальные служащие;
- активисты НКО;
- заключенные и «группы риска»;
- пенсионеры.

Наибольшее развитие сегодня получило гражданское образование школьников, так как для настоящих педагогов наряду с обучением конкретным дисциплинам всегда стояла задача подготовки школьников к будущей жизни, задача воспитания будущих граждан нашей страны. И многие педагоги, искренне желающие демократического развития России, уже давно предпринимают усилия как по внедрению в школьные курсы предметов граждановедческого профиля,

так и по развитию опыта реального самоуправления школьников, которое дало бы им реальную практику и навыки для будущей жизни.

Сегодня выделяют следующие составные части системы гражданского образования в школе:

- этико-правовое воспитание и образование;
- овладение навыками и способностями для отстаивания активной гражданской позиции;
- социальная практика.

Работу в этом направлении активно поддерживает Совет Европы, одной из задач которого является воспитание молодого поколения в направлении демократической гражданственности на основе приоритета прав человека, а также другие международные организации. Эта работа связана и с образованием самих педагогов, поэтому в нашей стране постепенно создается целая сеть инициативных групп педагогов, в том числе и тех, которые работают в системе переподготовки учителей средних школ.

Помимо этого, стоит отметить, что на данный момент во всех школах реализуются такие дисциплины, как обществознание, правоведение, граждановедение. Во всех этих дисциплинах большое внимание уделяется развитию гражданского самосознания, а также осознания своих гражданских прав и обязанностей.

Наконец, нельзя не отметить деятельность по гражданскому образованию пожилых людей, например Красноярскую краевую организацию общества «Знание» и некоторые другие региональные организации этого общества. Эта работа фактически является частью системы непрерывного образования взрослых, которая существует сегодня во многих странах, но пока еще отсутствует в России. В Красноярском крае накоплен большой опыт вовлечения людей пенсионного возраста в систему непрерывного образования, в различные кружки и открытые школы, в рамках которой они получают и навыки социализации в новых условиях социально-политической жизни. Этот опыт накоплен как путем использования лучших традиций системы общества «Знание» в советские годы, так и применением лучшего опыта европейских стран, полученного в ходе реализации упомянутого в разделе 5 проекта «Создание системы демократического гражданского образования в Центральной Сибири», поддержанного программой «Тасис». Но стоит отметить, что гражданское образование пожилого населения на данный момент не реализуется в полной мере, поэтому можно говорить о необходимости увеличения спонсирования данной программы на территории всей России.

10. *Модели содействия развитию толерантности.* Толерантность — это ценность и социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в праве всех граждан быть различными; обеспечении устойчивой гармонии между различными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами; уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов; готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям.

Необходимость развития толерантности в российском обществе продиктована рядом обстоятельств, касающихся проявлений толерантности и нетерпимости в условиях роста социального разнообразия в России.

**Первое из этих обстоятельств** заключается в том, что ситуация строительства гражданского общества обусловила на индивидуальном и социальном уровнях рост осознания как отдельными людьми, так и социальными группами своего

места в окружающем мире, прежде всего в системе социально-экономических, этнических, культурных и межконфессиональных отношений. Процесс подобного осознания всегда осуществляется через сопоставление ценностей и целей отдельного человека или конкретной социальной группы с целями и ценностями иных людей, иных социальных и этнических групп, иных культур, конфессий и вероисповеданий. Этот процесс может сопровождаться усилением проявлений в массовом сознании различных предрассудков и страхов: ксенофобии как реакции на встречу с чужим человеком или культурой, этнофобии, кавказофобии и антисемитизма, мигрантофобии, национализма, дискриминации и нетерпимости. Тем самым, в условиях роста социального разнообразия российского общества существует опасная тенденция нарастания межэтнической, межконфессиональной, социально-экономической, межпоколенческой и политической нетерпимости.

**Второе обстоятельство** состоит в том, что на государственном уровне социально-экономическое развитие страны во многом зависит от успешного формирования культуры переговоров, искусства поиска компромиссов, продуктивной конкуренции между различными финансово-промышленными группами, сферами малого и среднего бизнеса в условиях модернизации экономики России. В сфере экономики с особой отчетливостью проявляется прагматическая функция толерантности как социальной нормы, определяющей баланс интересов конкурирующих сторон. Например, в процессе переговоров любые проявления интолерантности или просто неготовности к толерантности ведут к неуспеху. Тем самым, анализ влияния роли культуры переговоров как проявления социальных норм толерантности на экономику развитых стран позволяет утверждать, что воспитание толерантности в России требуется не только для повышения терпимости друг к другу разных слоев общества и выработки социальной стратегии противодействия экстремизму, но и для качественного роста эффективности современной экономики. Как уже было сказано, необходимо формировать культуру переговоров: данный пункт особенно важен, говоря о публичной политике, ведь без диалога и переговоров невозможно адекватное формирование и развитие публичного поля страны.

**Третье обстоятельство** касается необходимости вхождения России в международное правовое пространство противодействия дискриминации, расизму, ксенофобии и связанным с ними нетерпимости, экстремизму и терроризму, что невозможно без соблюдения Декларации принципов толерантности, утвержденной резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО 16 ноября 1995 г. и других документов ООН, направленных на обеспечение прав человека.

Возвращаясь к вопросу толерантности и публичной политики, стоит еще раз повторить, что публичная политика определяется не только институциональными и процедурными факторами, но и готовностью участников процесса согласовывать свои действия, искать компромисс.

«Стоит отметить, что на данный момент уровень готовности к этому в российском обществе очень низок. Важнейшим условием формирования установок толерантности является взаимное доверие субъектов взаимодействия. В свою очередь, доверие базируется на достаточной взаимной информированности субъектов и на презумпции информационной открытости, позволяющей в любой момент получить информацию о замыслах друг друга»<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Дзялошинский М.И. Толерантность как предпосылка согласования интересов в публичной политике // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. М.: ТЕИС, 2006.



11. *Электронное правительство.* В последние годы правительства во всем мире начали интенсивно использовать информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) с целью повышения эффективности и качества своих услуг. Эти инициативы и программы получили название «Электронное правительство» (E-Government). Мировой опыт показывает, что внедрение технологий «электронного правительства» предоставляет гражданам и бизнесу доступ к высококачественным услугам госорганов и одновременно уменьшает стоимость этих услуг.

В 2005–2008 гг. шел процесс формирования нормативной базы в сфере электронного правительства в России. В настоящее время Правительством Российской Федерации утверждены пять документов со сроком действия до 2010 г., имеющих прямое отношение к развитию электронного правительства:

- концепция и программа административной реформы в Российской Федерации;
- ФЦП «Электронная Россия»;
- концепция формирования электронного правительства в Российской Федерации — концепция региональной информатизации;
- концепция использования информационных технологий в органах государственной власти.

Однако этот процесс находится еще в самом начале своего развития. Это подтверждается тем фактом, что основные нормативные документы, которые имеют отношение к вопросам развития электронного правительства в России, имеют статус концепций.

Но использование только технологического понимания идеи электронного правительства неадекватно. Поэтому в Европе получила распространение концепция «качественного управления», которая описывается по методологии, разработанной в структурах ООН<sup>52</sup>, и включает в себя следующие ключевые характеристики:

- сотрудничество и совместная работа граждан и власти (Participatory);
- признание верховенства права (Rule of Law);
- прозрачность власти и ее решений (Transparency);
- отзывчивость реагирования, оперативность (Responsiveness);
- ориентация на консенсус (Consensus Oriented);
- равенство и отсутствие дискриминации (Equity and Inclusiveness);
- результативность, эффективность и экономичность (Effectiveness and Efficiency);
- подотчетность власти гражданам (Accountability).

Как развитие концепции «качественного управления» можно рассматривать понятие «демократическое управление» (Democratic Governance), которое начинает использоваться в программах ООН, в частности в Программе развития ООН (United Nations Development Programme — UNDP) для построения композитных индексов и сравнительной оценки развивающихся стран<sup>53</sup>.

Следует отметить, что в условиях формирования новой сетевой модели публичного управления происходит подвижка и в концептуальных принципах

<sup>52</sup> What Is Good Governance? / UNESCAP [Электронный ресурс] // <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

<sup>53</sup> Sources for Democratic Governance Indicators / UNDP [Электронный ресурс] // <http://www.undp.org/governance/docs/Policy-Pub-LDCReport.pdf>

и парадигмах использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в государственном администрировании. Л.В. Сморгунов утверждает, что, в общем и целом, движение идет в направлении более широкого понимания возможностей ИКТ и выражается в переходе от концепции электронного правительства (e-government) к концепции электронного управления (e-governance). Если в центре концепции электронного правительства лежат понятия открытости правительственной информации и предоставление публичных онлайн-услуг, то новое понимание включает в себя такие концепты, как сотрудничество, участие, координация. Фактически речь идет об электронной демократии, которая позволяет расширять формы и сферы влияния граждан на процесс принятия и реализации политических решений<sup>54</sup>.

В настоящее время можно констатировать, что в России пройден первый этап внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства. Однако пока еще нет оснований утверждать, что представление информации в российском Интернете может оказать существенное воздействие на функционирование властных структур и что с помощью этих технологий можно обеспечить эффективное взаимодействие власти, населения и бизнеса. Распространение технологий «электронного правительства» в значительной степени зависит от готовности использования интерактивных сервисов населением и бизнесом, возможностей доступа к Интернету и непосредственно связано с уровнем благосостояния граждан и социально-экономическим развитием российских регионов.

Важным компонентом проектной и аналитической деятельности в этом направлении является необходимость осуществления исследований востребованности электронных правительственных услуг и сервисов электронного правительства со стороны граждан и выявления основных целевых групп, которые в настоящее время максимально готовы к восприятию таких услуг.

Представленные выше модели показывают, что современный некоммерческий сектор России стремится и реально пытается выполнять функцию социального представительства интересов населения в процессе принятия социально-значимых решений, постепенно выстраивая сети взаимодействия различных субъектов социального действия, включая в первую очередь представителей государства, и тем самым способствуя реальной демократической консолидации общества. Все это подводит нас к мысли, что представители «третьего сектора» становятся самыми активными инициаторами такого явления, как публичная политика, главная функция которой состоит в *обеспечении форм и средств вовлечения всех членов общества в процесс обсуждения и принятия социально-политических решений. Сильная публичная политика возможна лишь на базе интенсивного развития гражданского общества, гражданской культуры и солидарности. Публичная сфера представляет собой зону тесного взаимодействия общественных интересов граждан и публичной политики государства. Развитость этой сферы определяется степенью готовности населения к формиро-*

<sup>54</sup> Сморгунов Л.В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-Government» к «e-Governance» // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 8–11 ноября 2005 г. СПб., 2005. С. 160–161.

*ванию гражданских структур, стимулирующих публичную деятельность. От этого зависит, в какой мере дела общества становятся делом народа.*

Таким образом, для выхода из состояния политической стагнации, ситуации «зависания» в неопределенности необходимо всестороннее развитие структур и всех элементов гражданского общества в качестве посредника и проводника связи между государством и обществом, личностью и государством. Процесс формирования электоральной демократии (демократического волеизъявления) в обществе до конца не доведен (нет еще полноценной политической конкуренции, реальной многопартийности, не легитимирован до конца институт оппозиции). Представляется, что для завершения процессов демократизации партийно-политической системы необходимо создавать и развивать демократию участия, которая позволит социальной энергии растущего гражданского общества в институциональных рамках выражать свою активность и тем самым подталкивать представительные институты к дальнейшей реформации.

В условиях демократии участия граждане имеют возможность влиять на процесс принятия решений властью. Естественно, что завершенной формы демократии участия не существует в природе. В так называемых странах развитой демократии определенная часть населения аморфна или совсем не участвует в процессе принятия решений.

Для развития демократии участия требуются создание и применение различных ее форм, действующих на постоянной основе и реализующих разные механизмы общественного участия, посредством которых формируются устойчивые связи между обществом и государством.

Думается, развитие этих связей становится определяющим для завершения демократического становления России. Прежде всего, речь идет о реальном гражданском участии, которое дает личности чувство сопричастности и востребованности инициатив, сопряженных с ответственностью и подотчетностью власти и влияющих на властные решения.

Идея гражданского участия предполагает включение или вовлечение управляемых в процесс управления общественными делами, а также — при сформированных правовых подходах — и государственными делами. И если формы политического участия сегодня уже, так или иначе, реализуются государством, то формы общественного и/или гражданского участия требуют своего развития. Но именно они могут стать опорными точками кристаллизации социальных интересов и общественной энергии, направленных на углубление демократических процессов преобразования социума. Одной из таких инновационных технологий стала практика крепнущего *межсекторного взаимодействия и партнерства*, оформившая социально значимую деятельность новых общественных движений и организаций, вступивших в поле публичной политики в конце прошлого столетия. Новые общественные организации выросли в условиях радикальных изменений всех видов коммуникационных, политических и других отношений. Резко возросло влияние независимых научных, исследовательских и иных экспертных структур на политику и экономику. Интернет стал массовым демократическим СМИ гражданского общества. Сформировавшийся «третий сектор», основу которого составили появившиеся и динамично развивающиеся новые общественные движения и организации, продемонстрировал свою позитивную роль в поддержании динамического равновесия современных общественных систем. Так, немецкие социологи дали обстоятельный и взвешенный анализ места

и роли неправительственных структур ФРГ в современной политической системе страны<sup>55</sup>. Пытаясь понять впечатляющие результаты электоральных успехов негосударственных, неправительственных движений, исследователи пришли к выводу, что достаточно значительная часть немцев начинает видеть в неправительственных организациях не только и не столько альтернативу партиям, но и тот фактор, который формирует магистральное направление эволюции всей политической системы современной Германии. Стабильность данной системы уже немислима без «третьего сектора» — сферы общественных объединений. Многочисленные НКО фактически стали выполнять функцию организатора диалога в социуме, являясь своеобразным «низовым» инструментом и индикатором взаимодействия государства и общества. Социальная полезность данного института была очевидной. С одной стороны, *он предоставлял гражданам возможность непосредственно участвовать в принятии политических решений, а с другой — обеспечивал «обратную связь» государства с населением, что, в конечном итоге, вело к социальной оптимизации властных решений и снижению напряженности в обществе.*

Однако в современной России потенциал гражданского общества, организаций третьего сектора существенно недоиспользуется<sup>56</sup>. Анализ данных о состоянии институтов и субъектов региональных срезов гражданского общества показывает, что ресурсная социальная и организационная база НКО последовательно укрепляется, они получают все большее распространение, создаются даже на уровне городского округа и сельских поселений, вовлекают наиболее ответственных и инициативных людей. Но этот процесс идет медленно, противоречиво и не соответствует объективным потребностям развития гражданского общества. Согласно методике предельно критических (пороговых) показателей, 10%-ная доля граждан, активно участвующих в деятельности межсекторного партнерства, считается необходимой, чтобы говорить об НКО как о значимом факторе влияния на социально-политическую сферу. По данным ГУ-ВШЭ<sup>57</sup>, лишь 4% россиян работают в НКО и принимают участие в гражданских инициативах за плату, а потенциал готовности участвовать в деятельности НКО и гражданских инициативах составил 33%. Сегодня можно говорить, что уровень социальной активности населения постепенно растет, патерналистские ориентации и расчет на помощь государства постепенно ослабевают<sup>58</sup>. В этих условиях деятельность НКО, гражданские инициативы, отражающие реальные интересы людей, будут получать все большую социальную поддержку и завоевывать доверие населения. Усиливается участие НКО в социально-политической сфере. Если раньше это участие сводилось к критике власти со стороны правозащитных организаций, то сегодня правозащитные организации все чаще выступают в роли конструктивных партнеров в решении проблем противодействия коррупции, контроля за пенитенциарной системой, помощи детям-сиротам и пр. Более 18% граждан

<sup>55</sup> См.: *Нечаев Д.Н.* От «государства партий» к «государству общественных объединений». Полис. 2002. № 2. С. 157.

<sup>56</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Новгородской области. Великий Новгород: Региональная общественная палата, 2010; Доклад о состоянии гражданского общества Иркутской области. Иркутск: Региональная общественная палата, 2008.

<sup>57</sup> См.: *Мерсиянова И.В.* Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 58.

<sup>58</sup> Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИПИ РАН, 2010. С. 119.

при защите своих социальных и политических прав готовы обратиться к общественным и правозащитным организациям. Активным направлением в деятельности НКО-сообщества стали федеральные программы поддержки социально ориентированных НКО.

И тем не менее, участие НКО в выработке вариантов решений в социально-политической сфере остается во многом вспомогательным и второстепенным. Представители власти чаще используют НКО лишь для легитимации управленческих решений, то есть демонстрации их поддержки общественным мнением. По сути, чрезмерно «заточенное» на властную вертикаль политико-государственное управление не справляется с растущей активностью низовых звеньев социума, вытесняя его на периферию общественно-политического пространства, само провоцируя его представителей на неформальные, внеинституциональные формы манифестирования. А между тем задачи системной модернизации, и политической в частности, требуют возвращения к формату полноценного социального партнерства. А это означает, что активность нижних звеньев социальных структур возрастает, но при этом исчезает единообразие социального действия. Гражданские инициативы, прошедшие проверку на прочность в условиях кризиса, аккумулировали и задействовали инновационный потенциал здоровых слоев общества, заинтересованных в решении социально значимых проектов преобразования общества. В России именно в «третьем секторе» сформировались условия и предпосылки вызревания современного, растущего «снизу» гражданского общества. Во многом это связано с осознанной гражданской позицией лидеров НКО, которые полагают, что деятельность большинства их организаций направлена на формирование принципов взаимоотношений, институционализирующих ценности гражданственности и демократии.

Немаловажным моментом стремительного конституирования НКО и их органичного вхождения в процесс набирающего силу межсекторного партнерства стала мобилизация в рамках НКО социально-инновационных сил общества. Учитывая значительный раскол общества по социокультурным и экономическим осям, опору системной модернизации следует искать в тех слоях общества, которые, не образуя большинство, осознанно заинтересованы в продолжении социальных изменений. Имеются в виду все те весьма разнородные в социально-профессиональном отношении группы, которые объединяет инновационная ориентация, практическое участие в модернизационном процессе. В их числе значительная часть среднего и малого бизнеса, современный менеджмент, множество представителей науки, образования, медицины и других видов высококвалифицированного труда, а также простые люди, в том числе широкие слои молодежи. Обнаружив благоприятную институциональную нишу в лице НКО, социально-инновационные силы сформировали тот сектор гражданского общества, который сегодня вполне конкурентоспособен наравне с аппаратно-бюрократическими силами по своим организационным, профессиональным и научно-техническим критериям. Думается, на современном этапе назрела необходимость разработки государственно-правовой доктрины взаимодействия власти, некоммерческих организаций и бизнеса, включающей в себя основные положения о принципах, механизмах, технологиях, процедурах взаимоотношений субъектов социального партнерства; о соблюдении ответственности сторон за выполнение принимаемых договоров, соглашений и контрактов.

### 5.3. Механизмы межсекторного социального партнерства на региональном и субрегиональном уровне<sup>59</sup>

#### 5.3.1. Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность гражданского общества и его взаимодействие с властью в Ярославской области

В качестве примера рассмотрим данные по Ярославской области (далее ЯО) на середину 2010 г. В ЯО созданы диалоговые площадки, обеспечивающие взаимодействие гражданского общества, государственных органов власти и органов местного самоуправления в решении важных для региона проблем. Наиважнейшую роль среди созданных на уровне области институтов взаимодействия власти и общества играют общественные палаты и консультативные и совещательные органы. Подобные органы создаются как на региональном уровне, так и на уровне муниципальных районов.

Федеральное законодательство, во многом определяя вектор развития форм взаимодействия власти и общества в России, подталкивает субъекты РФ к созданию диалоговых площадок и закреплению форм взаимодействия власти и общества на уровне регионального законодательства и нормативных актов муниципальных районов. Устав ЯО и уставы муниципальных образований, учитывая положения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляют такие формы участия населения в подготовке вариантов решений, как опросы и конференции граждан, правотворческую инициативу.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» повлиял на формирование региональных и местных общественных палат в субъектах РФ и муниципальных районах. ЯО не является исключением. Процесс формирования общественных палат был запущен в области с осени 2008 г. и продолжается по сегодняшний день. Общественные палаты на настоящий момент сформированы и работают лишь в половине муниципальных районов области. Федеральный закон подтолкнул к закреплению на уровне регионального законодательства возможностей контроля представителей общественности за процессом принятия решений властными структурами при помощи механизмов общественной экспертизы законопроектов, направления членов Общественной палаты для участия в деятельности органов власти и др.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» повлиял на возникновение на уровне региона структур по борьбе с коррупцией, в которые включены представители общественности. В области постановлением Губернатора ЯО от 13.10.2009 № 545 во исполнение областного закона «О мерах по противодействию коррупции в ЯО» был создан Совет по противодействию коррупции в ЯО. В его составе состоят представители общественных организаций, в том числе молодежных.

При анализе нормативной базы ЯО на предмет выявления форм взаимодействия власти и общества и форм контроля общества за деятельностью власти,

<sup>59</sup> В этом разделе использованы материалы Е.А. Исаевой, дополняющие сведения, вошедшие в статью: Якимец В.Н., Исаева Е.А. Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области // Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика. М.: КРАСАНД, 2010. С. 56–79.



обращает на себя внимание полное отсутствие нормативно закрепленных институтов по защите прав человека. В ЯО нет Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка. Комиссия по правам человека, созданная постановлением губернатора № 752 от 1 декабря 1998 г., уже значительное количество лет не функционирует.

Незаинтересованность органов власти в создании правозащитных институтов и отсутствие сильных общественных объединений, способных инициировать данный процесс, вызывает серьезную озабоченность.

Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» вынудил правительство ЯО форсировать создание Общественной наблюдательной комиссии по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействию лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Комиссия была создана в самом конце 2009 г. Благодаря активности председателя комиссии, который в течение нескольких месяцев пытался наладить диалог с Общественной палатой и правительством области, наткнувшись на стену непонимания и незаинтересованности в поддержании деятельности первого серьезного института по защите прав человека в области, Комиссия лишь к маю 2010 г. обрела свое помещение, в котором сможет вести прием граждан.

Ряд субъектов РФ стараются максимально учитывать и реализовывать на практике все тенденции реформирования федерального законодательства о некоммерческих организациях, зачастую принимая нормативные акты, опережая действия федерального законодателя. Это касается, к примеру, разработки нормативных актов, регламентирующих формирование перечня критериев для отнесения НКО к социально ориентированным. В ЯО данный вопрос не считается актуальным, попытка Молодежного парламента области выйти с инициативой по созданию регионального акта, определяющего дополнительные критерии, кроме указанных в Федеральном законе об НКО, не нашла поддержки у региональных властей.

В области с 2008 г. не действует закон о благотворительной деятельности и не предпринимаются попытки по реанимации данного направления, несмотря на принятую на федеральном уровне Концепцию содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации.

Базовым актом ЯО для развития и становления гражданского общества является Закон ЯО от 23 октября 2003 г. № 61-з «О взаимодействии органов власти ЯО и общественных объединений». Разработка данного закона была инициирована и проведена представителями общественных объединений ЯО, которые, понимая рамочность данного закона, рассчитывали на принятие в дальнейшем нормативных актов, приводящих в действие механизмы, заложенные в законе.

Но до настоящего времени (конец 2010 г.) в области не было принято практически ни одного подобного нормативного акта, что фактически приостановило его действие.

Данный закон закрепляет базовые формы взаимодействия:

- информационный обмен между органами государственной власти ЯО и общественными объединениями;
- участие представителей общественных объединений в работе Общественной палаты ЯО;

- проведение гражданских форумов ЯО;
- участие общественных объединений в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов ЯО в порядке, установленном действующим законодательством;
- привлечение представителей общественных объединений к участию в работе органов государственной власти ЯО в качестве советников, консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов и групп по социально-экономическим вопросам;
- проведение органами государственной власти ЯО совещаний, круглых столов, конференций, семинаров, слушаний и иных форм обсуждения социально-экономических проблем с участием представителей общественных объединений;
- проведение органами государственной власти ЯО конкурсов общественно значимых социально-экономических программ и проектов общественных объединений и государственная поддержка их победителей в порядке, установленном действующим законодательством;
- участие общественных объединений в проведении общественной экологической экспертизы, общественной экспертизы градостроительной (проектной) документации и иных экспертиз в случаях и порядке, предусмотренных действующим законодательством;
- оказание органами государственной власти ЯО информационно-методической поддержки общественным объединениям;
- государственная финансовая поддержка общественных объединений.

Несмотря на минусы, отмеченные выше, органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований ЯО совместно с общественными объединениями и некоммерческими организациями созданы предпосылки для успешного формирования и развития правовых, экономических и организационных условий построения гражданского общества на территории ЯО. К сожалению, как показывает практика, прописанные институты работают зачастую лишь номинально, диалоговые площадки практически не используются, даже не создается видимость эффективной работы. Оценивая данную ситуацию, нельзя перекладывать всю вину только на органы региональной и местной власти. Пассивность самих НКО области, неумение позиционировать себя и свою деятельность также обращают на себя внимание и ведут к тому, что органы власти не считают НКО способными участвовать в принятии решений и развитии инициатив на уровне региона. Низкий уровень правовой грамотности НКО области, разобщенность самого «третьего сектора», которая проявляется в том, что НКО в одном муниципальном районе даже не подозревают о существовании схожих по проблематике НКО в другом, нивелирует возможность создания коалиций в защиту общественных интересов на уровне ЯО. Органы власти обращаются к НКО лишь в предвыборный период, активизируя их деятельность в свою пользу на короткие промежутки времени.

Работа по развитию межсекторных взаимодействий и институтов гражданского общества, проводимая в настоящий момент органами государственной власти ЯО и органами местного самоуправления, не систематизирована и имеет дискретный характер. Она не охватывает и не учитывает всю совокупность институтов гражданского общества, факторов их развития и ведется в основном в направлении выстраивания взаимодействия отдельных органов исполнительной власти ЯО с узким кругом общественных объединений (ветеранские, женские, молодежные),

исходя преимущественно из ведомственных и отраслевых интересов. По данному принципу построена и финансовая поддержка НКО.

Порядок предоставления организационной и финансовой помощи общественным объединениям не имеет единой регламентации и выстраивается у каждого распорядителя бюджетных средств индивидуально. Отсутствуют механизмы оценки эффективности и результативности государственной поддержки институтов гражданского общества. Сами же общественные объединения ЯО продолжают испытывать сложности с формированием собственной материально-технической базы, приобретением и использованием офисных помещений, неразвитостью инфраструктуры некоммерческого сектора, отсутствием дееспособных сетей общественных объединений в муниципальных образованиях области.

Сформированные в области институты и диалоговые площадки при их более пристальном анализе демонстрируют зачастую свою неэффективность и неспособность выполнения возложенных на них функций. Чаще всего это связано с процедурой формирования подобных консультативных и совещательных органов. При формировании подобных структур органы власти стараются избежать включения в их состав активно работающих, отстаивающих свою позицию лидеров общественного сектора. Если федеральное законодательство, а за ним и региональное требуют создания диалоговых площадок, то они по вполне понятному мнению власти должны быть как можно менее дискуссионными, а наоборот с позиции представителей общества поддерживать решения власти. Если проанализировать составы сформированных общественных палат в регионе, то совершенно очевидным станет причина их слабой заинтересованности в развитии институтов гражданского общества и принятии значимых для общества решений. К примеру, в Общественную палату Рыбинского муниципального района из 30 человек входят два управляющих коммерческих банков, девять руководителей коммерческих организаций, один индивидуальный предприниматель, два представителя религиозных конфессий, три директора муниципальных учреждений, один главный врач, два педагога, один помощник депутата, один главный редактор газеты и лишь восемь членов представляют общественные объединения (профсоюзы и НКО). Не совсем понятен смысл включения в состав Общественной палаты представителей крупного бизнеса и практически полного игнорирования значительного числа НКО, созданных в городе Рыбинске. Наиболее приближен к целям создания состав Общественной палаты Угличского муниципального района. Она включает в себя 20 представителей НКО и ТОС из 30 членов палаты.

Если анализировать составы иных совещательных и консультативных органов, созданных, к примеру, при губернаторе области, то отсутствие в их составе неангажированных властью реально работающих НКО тоже становится очевидным.

Необходимо рассмотреть нормативную базу, закрепляющую возможные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления ЯО с общественными объединениями в разрезе нескольких тематических блоков.

### **5.3.2. Диалоговые площадки власти и общества в Ярославской области**

В качестве ключевых механизмов и институтов, дающих возможность влияния общественности на процесс принятия решений органами управления, закрепленных в нормативных актах ЯО (как на уровне субъекта РФ, так и на уровне муниципальных районов ЯО), регулирующих деятельность институтов граждан-

ского общества в ЯО, выделяются: институт общественных палат как основной институт, созданный для взаимодействия власти с представителями общества и участия общественности в процессе выработки властью социально значимых решений; молодежный парламент и иные совещательные и консультативные органы, созданные при органах власти и местного самоуправления.

Закон ЯО от 07.10.2008 № 50-з «Об Общественной палате ЯО» является правовой основой для создания и деятельности Общественной палаты ЯО. Общественная палата — это постоянно действующий консультативный совещательный орган, состоящий из 80 человек. Цель создания Общественной палаты — обеспечение взаимодействия граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории ЯО, с органами государственной власти РФ, органами государственной власти ЯО и органами местного самоуправления муниципальных образований ЯО в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации социально-экономической политики, а также защиты демократических принципов развития гражданского общества.

Исходя из поставленной законом цели деятельности Общественной палаты, выделяются следующие задачи ее функционирования, закрепляющие потенциальные возможности влияния членов Палаты на процесс принятия властных решений на уровне области:

- привлечение граждан и некоммерческих организаций к выработке и реализации социально-экономической политики;
- доведение до сведения органов государственной власти ЯО и органов местного самоуправления общественного мнения;
- выдвижение и поддержка инициатив граждан и некоммерческих организаций на территории ЯО, имеющих общероссийское и региональное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и некоммерческих организаций;
- проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов ЯО, а также проектов муниципальных правовых актов (далее — общественная экспертиза);
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти ЯО и органов местного самоуправления;
- выработка рекомендаций органам государственной власти и местного самоуправления по вопросам экономического, социального и культурного развития, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, демократических принципов развития гражданского общества.

Для реализации своих целей и задач в соответствии с данным законом Общественная палата вправе:

- проводить слушания, конференции, семинары, круглые столы, иные обсуждения по общественно значимым проблемам;
- давать заключения о соблюдении прав и законных интересов граждан в деятельности органов государственной власти ЯО и органов местного самоуправления, а также об обеспечении свободы слова;
- проводить общественную экспертизу; Ярославская областная дума направляет в Общественную палату проекты законов ЯО в течение пяти дней после их внесения, а также все поправки и заключения к ним одновременно с их направлением депутатам Ярославской областной думы и, если совет Общественной палаты

посчитает необходимым провести общественную экспертизу, то она проводится; также Общественная палата может проводить экспертизу проектов федеральных законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов ЯО и проектов муниципальных правовых актов. Проект нормативного правового акта, в отношении которого советом Общественной палаты не принято решение о проведении общественной экспертизы, может быть самостоятельно рассмотрен комиссией Общественной палаты. О принятом решении руководитель комиссии вправе проинформировать соответствующий орган власти (Регламент Общественной палаты утвержден решением Общественной палаты ЯО от 24.04.2009 № 2);

— участвовать в нормотворческом процессе путем направления предложений по разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов ЯО и поправок к ним;

— приглашать руководителей и иных должностных лиц органов государственной власти ЯО и органов местного самоуправления на заседания Общественной палаты, совета Общественной палаты, ее комиссий и рабочих групп;

— направлять членов Общественной палаты для участия в работе Ярославской областной думы и ее комиссий, а также в заседаниях правительства ЯО и органов местного самоуправления;

— направлять в соответствии с настоящим законом запросы Общественной палаты. В перерывах между заседаниями запросы от имени Общественной палаты направляет ее председатель.

Не имея законодательных функций, Палата, тем не менее, в своей деятельности имеет право проводить общественную экспертизу законопроектов и иных нормативных актов федерального, областного и муниципального уровней, а также в соответствии со своими функциями выносить рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления.

Членами Общественной палаты ЯО являются 63 мужчины и 17 женщин. Возрастной состав включает в себя 37 человек в возрасте 60 лет и старше, от 50 до 60 лет — 16 человек, от 40 до 50 лет — 17 человек, от 30 до 40 лет — 7 человек и 3 человека до 30 лет. Средний возраст членов Общественной палаты не свидетельствует о ее мобильности. Социальный состав Общественной палаты области разнообразен. В нее входят врачи, педагоги, спортсмены, представители культурно-творческой сферы, священнослужители, предприниматели, директора фирм и промышленных предприятий.

Профессиональная структура состава ОП ЯО: руководящая должность в коммерческой организации — 12; ректор — 4; главный врач/врач — 3; НКО — 49; РПЦ — 2; пенсионер — 2; заведующий детским садом — 1; ИП — 2; помощник депутата — 1; руководитель общественной приемной губернатора — 1; советник главы — 1; президент адвокатской палаты — 1.

Если говорить об аналогичных структурах в муниципальных районах Ярославской области, то общественные палаты созданы пока в следующих муниципальных районах: Большесельский, Гаврилов-Ямский, город Рыбинск, Рыбинский МР, город Переславль-Залесский, Тутаевский, Угличский и город Ярославль. В Ростовском, Мышкинском и Борисоглебском муниципальных районах они находятся в процессе формирования.

Положения об общественных палатах муниципальных районов предполагают следующие возможности влияния членов Палаты на процесс принятия решений на местном уровне:

- общественная экспертиза проектов муниципальных правовых актов;
- привлечение населения к решению важнейших социальных и экономических вопросов районного значения;
- общественный контроль за деятельностью ОМС;
- выработка рекомендаций для ОМС при решении ими важных для района экономических, социальных и иных вопросов;
- выработка предложений по разработке проектов муниципальных нормативных правовых актов;
- направление членов Палаты для участия в работе органов городского самоуправления в соответствии с регламентами данных органов;
- доведение до сведения органов местного самоуправления общественного мнения.

Нормативные акты, лежащие в основе создания и деятельности Общественной палаты ЯО и общественных палат муниципальных районов, не предполагают регистрацию палат в качестве юридических лиц, что исключает возможность привлечения дополнительного финансирования для расширения деятельности данного органа, полностью исключает его финансовую, а соответственно и реальную независимость. Координацию работы структурных подразделений аппарата правительства области, иных органов исполнительной власти ЯО по организационному, информационному и правовому обеспечению деятельности Общественной палаты осуществляет административно-контрольное управление правительства области. Решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения осуществляет управление делами и управление бухгалтерского учета правительства области (Регламент обеспечения деятельности Общественной палаты ЯО. Утвержден постановлением Губернатора ЯО от 20 февраля 2009 г. № 63).

В том случае, если Общественная палата планирует реализовать какую-либо инициативу, требующую финансирования, необходимо подготовить заявку. Заполненная заявка по вопросам материально-технического и финансового обеспечения деятельности Общественной палаты вместе с сопроводительными документами направляется в управление делами правительства области за 10 дней до даты ее исполнения для проведения необходимой работы. В случае отсутствия возможности исполнить поступившую заявку в указанные сроки в результате несвоевременного ее направления либо по причине отсутствия или недостаточности средств областного бюджета, выделенных на финансирование обеспечения деятельности Общественной палаты, ответственное лицо готовит мотивированный отказ, который направляет ответственному лицу в административно-контрольное управление и председателю Общественной палаты, либо по согласованию с ответственным лицом административно-контрольного управления и председателем Общественной палаты исполняет заявку не в полном объеме и/или в иные сроки.

Данное положение вещей ставит под сомнение реальную возможность Общественной палаты вести активную деятельность, отвечающую целям и задачам создания данного органа. Члены Общественной палаты ЯО имеют право на компенсацию расходов, связанных с осуществлением ими соответствующих полномочий. Член Общественной палаты по решению ее совета или председателя Общественной палаты может быть направлен на определенный срок для участия в мероприятиях, связанных с осуществлением полномочий члена Общественной



палаты, проводимых вне постоянного места его жительства как на территории ЯО, так и на территории Российской Федерации. Расходы, подлежащие возмещению, компенсируются за счет средств областного бюджета, предусмотренных бюджетной сметой правительства области на обеспечение деятельности Общественной палаты. (Данное положение о возмещении расходов членам Общественной палаты ЯО, связанных с осуществлением ими соответствующих полномочий, утверждено постановлением Губернатора ЯО от 25 июня 2009 г. № 326.) Особо обращает на себя внимание факт невозможности привлечения палатами муниципальных районов и Палатой области сторонних специалистов, в частности для проведения общественной экспертизы проектов нормативных актов, так как порядок оплаты и порядок заключения договора с этими экспертами устанавливается не Палатой, у которой не может быть своих финансов, а главой муниципального района. Данное положение может практически парализовать такую возможность влияния общественных палат на процесс разработки нормативных актов как на уровне ЯО, так и на уровне муниципальных районов. Заметим, что возможности местных бюджетов оплатить привлечение для проведения экспертизы законопроекта местной общественной палаты дорогостоящего специалиста сводятся практически к нулю.

Общественная экспертиза проводится в целях учета мнения общественности при подготовке проекта закона или иного нормативного правового акта и получения независимой оценки последствий их воздействия на комплекс социально-экономических отношений. В состав общественных палат входит незначительное число специалистов законотворческого процесса, что требует привлечения именно сторонних независимых специалистов. При этом общая сумма средств, выделяемая для оплаты проведения общественной экспертизы, не может превышать 100 тыс. рублей в течение календарного года (Постановление губернатора ЯО от 9 июля 2009 г. № 358 «О заключении договоров с экспертами, привлекаемыми Общественной палатой ЯО для проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов»).

Серьезным стратегическим упущением Закона «Об Общественной палате ЯО», в отличие от федерального закона, является то, что он не закрепляет правовой основы для создания аппарата Общественной палаты, что также серьезно ослабляет планомерную и стабильную деятельность ОП и ставит ее в зависимость от кадрового состава органов власти области, на формирование которого Общественная палата не имеет возможностей влияния.

Общественный молодежный парламент при Ярославской областной думе (Постановление ГД ЯО от 30 октября 2007 г. № 328) является коллегиальным, совещательным и консультативным органом по вопросам региональной молодежной политики ЯО. Основной целью Молодежного парламента является содействие законотворческой деятельности Ярославской областной думы в сфере формирования и осуществления региональной молодежной политики ЯО, защиты прав и законных интересов молодежи в ЯО. Задачи такого парламента: приобщение молодежи к общественно-политической, социально-экономической и парламентской деятельности, формирование в молодежной среде правовой и политической культуры, привлечение научного и творческого потенциала молодежи к формированию региональной молодежной политики и контролю над ее осуществлением, обеспечение взаимодействия депутатов Ярославской областной думы с молодежью и молодежными общественными объединениями

ЯО, создание и развитие кадрового потенциала для государственных и муниципальных органов.

В плане наличия потенциальных возможностей влияния членов Палаты на процесс принятия властных решений на уровне области обращают на себя внимание следующие функции Парламента:

— участвует в обсуждении проектов нормативных правовых актов, внесенных на рассмотрение Ярославской областной думы, в том числе проекта областного бюджета на соответствующий период в части расходов по строкам, связанным с финансированием направлений региональной молодежной политики;

— вносит в комиссии Ярославской областной думы и депутатские объединения (фракции) предложения о разработке и принятии проектов нормативных правовых актов, направленных на развитие региональной молодежной политики, а также предложения о внесении изменений в настоящее положение;

— принимает обращения к депутатам Ярославской областной думы по вопросам региональной молодежной политики;

— направляет своих членов для участия в мероприятиях Ярославской областной думы по согласованию с советом Ярославской областной думы;

Молодежный парламент в целях осуществления своих функций принимает решения, содержащие рекомендации для рассмотрения в соответствующих комиссиях Ярославской областной думы, а также решения по организационным вопросам своей деятельности. Проблема, с которой столкнулся Молодежный парламент, выражается в невысокой активности многих членов данного органа по причине того, что они были делегированы в Парламент, а не отобраны по конкурсу. За время существования Молодежный парламент смог продвинуть лишь одну законодательную инициативу, которая привела к запрещению свободного распространения на территории области медицинского препарата, обладающего наркотическими свойствами. Подобных молодежных структур на уровне муниципальных образований не создано.

Как на уровне области, так и на уровне муниципальных районов созданы специализированные органы, в рамках деятельности которых власть имеет возможность услышать мнение общественности по тем или иным вопросам, а представители общественных объединений могут официально донести свою позицию до руководства района, города или области.

В качестве подобных структур на уровне региона можно отметить следующие:

1. Координационный совет по малому и среднему предпринимательству при Губернаторе ЯО. Данный совет создан в целях повышения эффективности работы по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства, привлечения представителей малого и среднего бизнеса к обсуждению состояния дел в сфере малого и среднего предпринимательства и разработке совместных предложений по основным направлениям развития негосударственного сектора экономики и совершенствованию деятельности органов государственной власти области в указанной сфере. Совет создан также с целью проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов ЯО, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства; выработки рекомендаций органам исполнительной власти ЯО при определении приоритетов в области развития малого и среднего предпринимательства; привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению

вопросов, касающихся реализации права граждан на предпринимательскую деятельность, и выработке рекомендаций по данным вопросам. Персональный состав совета утверждается Губернатором ЯО, что опять же не дает возможность просочиться в совет «случайным» людям. На настоящий момент в состав совета входят 84 человека.

2. Координационный совет при губернаторе области по делам ветеранов войны и боевых действий. Основными целями совета являются:

— консолидация деятельности общественных объединений ветеранов для наиболее эффективного обеспечения данной категории граждан равными с другими гражданами России возможностями реализации гражданских, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством РФ;

— содействие удовлетворению потребностей ветеранов, инвалидов, членов семей погибших защитников Отечества в социальной и медицинской реабилитации;

— участие в выработке органами государственной власти и местного самоуправления законодательной, экономической и социальной политики, обеспечивающей ветеранам реализацию прав и свобод;

— объединение усилий общественных объединений ветеранов в совместной работе с правительством ЯО, Ярославской областной думой, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ по включению предложений совета в федеральные и региональные программы по социальной защите и поддержке ветеранов. Персональный состав совета утверждается губернатором области.

3. Совет по обеспечению реализации приоритетного национального проекта и федеральных целевых программ в сфере образования. Основные задачи совета включают:

— создание условий для реализации в регионе проекта и программ в образовании;

— привлечение к реализации проекта и программ в образовании представителей образовательной и научной общественности;

— организация общественной экспертизы образовательных проектов и программ, нормативных документов по вопросам реализации проекта и программ в образовании;

— информирование общественности о ходе реализации проекта и программ в образовании.

Состав совета утверждается постановлением губернатора области.

4. Областной консультативный совет по работе с участниками внешнеэкономической деятельности при Губернаторе ЯО. Совет является консультативно-совещательным органом при Губернаторе ЯО по вопросам, касающимся развития и совершенствования внешнеэкономической деятельности, государственного регулирования внешнеторговой деятельности, совершенствования механизма взимания таможенных пошлин и налогов, экспортного и валютного контроля, систем сертификации и стандартизации продукции. Постановление губернатора указывает, что в совет входят представители органов исполнительной власти ЯО, Ярославской таможни, других государственных органов власти, общественных объединений, деловых кругов области, а также отдельных, наиболее крупных участников внешнеэкономической деятельности, расположенных на территории

области. Однако в составе совета нет ни одного представителя общественных объединений области.

5. Координационный совет по демографической политике в ЯО. Совет является постоянно действующим коллегиальным консультативно-совещательным органом при губернаторе области по вопросам демографической политики в Ярославской области. Совет создавался, в том числе, для содействия согласованной деятельности органов исполнительной, законодательной власти области, органов местного самоуправления муниципальных образований области, профильных специалистов, ученых, общественных организаций по вопросам демографической политики и для анализа нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти ЯО по вопросам демографической политики. Совет может участвовать в подготовке постановлений губернатора и правительства области по вопросам демографического развития региона. Решения координационного совета имеют рекомендательный характер и должны быть рассмотрены органами исполнительной власти, структурными подразделениями аппарата правительства области, органами местного самоуправления муниципальных образований области, организациями, занимающимися вопросами демографического развития Ярославской области. Указанные организации и учреждения в установленные сроки в письменной форме информируют координационный совет о результатах рассмотрения его решений и о своей деятельности в данном направлении. В состав совета из 34 человек входит лишь один представитель от общественной организации.

На уровне муниципальных районов можно отметить такие структуры, как:

— Городской совет по взаимодействию с общественными организациями инвалидов. Является совещательным органом мэрии города Ярославля и создан в целях учета мнения общественных организаций инвалидов при осуществлении отдельных государственных полномочий ЯО по социальной поддержке и социальному обслуживанию инвалидов, переданных органам городского самоуправления, а также при решении вопросов местного значения.

— Градостроительный совет при главном архитекторе города Ярославля.

— Экспертный художественный совет по проблемам эстетической организации городской среды (Ярославль).

— Общественная комиссия по жилищным вопросам при администрации Пошехонского муниципального района. Жилищная комиссия создается в составе заместителя главы администрации Пошехонского муниципального района (председатель комиссии), представителя совета профессиональных союзов (заместитель председателя комиссии), депутатов Собрания депутатов муниципального района, представителей органов местного самоуправления муниципальных образований (по согласованию), образованных на территории Пошехонского муниципального района, представителей общественных организаций и трудовых коллективов. Обращает на себя внимание такое положение нормативного акта: постановлением главы муниципального района члены комиссии могут быть в любое время выведены из ее состава и заменены другими.

— Координационный совет по патриотическому воспитанию граждан РФ, проживающих на территории Ростовского муниципального района Ярославской области. Совет является консультативно-совещательным органом, который создается с целью координации взаимодействия между государственными, муниципальными структурами и общественными организациями по планированию

и проведению работы по гражданскому, нравственному и военно-патриотическому воспитанию граждан. Среди задач совета выделим координацию деятельности органов исполнительной власти, общественных организаций в вопросах реализации мероприятий и программ гражданско-патриотической направленности; подготовку предложений в законодательные и исполнительные органы для принятия решения по вопросам гражданско-патриотического воспитания граждан. В состав совета входят: представители исполнительной и законодательной власти района, городского и сельских поселений РМР, специалисты учреждений образования, культуры, туризма, молодежи, воинских частей, военного комиссариата, органов внутренних дел, межведомственных комиссий, ветеранских и общественных организаций и объединений, СМИ и другие юридические и физические лица, занимающиеся вопросами гражданско-патриотического воспитания.

### **5.3.3. Формы контроля общества за процессом выработки и принятия социально значимых решений**

*а) Публичные слушания.* Данный механизм предусмотрен рядом нормативных актов как областного уровня, так и муниципального. Этот механизм учета мнения общественности при принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления предусмотрен ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На публичные слушания должны выноситься:

— проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами;

— проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

— проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки и межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

— вопросы о преобразовании муниципального образования.

Градостроительным кодексом РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ закреплено, что в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений (далее — публичные слушания), с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке.

На уровне ЯО публичные слушания прописаны в следующих актах:

— Закон «О градостроительной деятельности на территории ЯО» от 11 октября 2006 г. № 66-з устанавливает, что по проектам генеральных планов поселений и го-

родских округов ЯО, в том числе по внесению в них изменений, в обязательном порядке проводятся публичные слушания с участием жителей. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа соответствующего муниципального образования ЯО в соответствии с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации.

— Закон «О бюджетном процессе» от 26 июня 2008 г. № 28-з закрепляет обязанность проведения публичных слушаний по проекту областного бюджета и годовому отчету об исполнении областного бюджета. Публичные слушания по проекту областного бюджета и годовому отчету об исполнении областного бюджета организуются Губернатором Ярославской области и проводятся при участии Общественной палаты ЯО. Публичные слушания проводятся открыто, к участию в публичных слушаниях привлекаются граждане и некоммерческие организации, представители средств массовой информации. На публичных слушаниях ведутся стенограмма и протокол, в который записываются предложения участников слушаний. Общественная палата ЯО направляет стенограмму и протокол публичных слушаний в Ярославскую областную думу и Губернатору ЯО до начала рассмотрения проектов законов об областном бюджете и об исполнении областного бюджета на заседании Ярославской областной думы.

На уровне муниципальных районов ЯО данная форма учета мнения граждан закреплена в соответствующих нормативных актах:

— Положение о публичных слушаниях (приняты в Большесельском, Мышкинском, Некоузском, Переславском, Ростовском, Рыбинском, Тутаевском, Угличском, Ярославском муниципальных районах, в городском округе Рыбинска, в городах Переславле-Залесском и Ярославле (13 из 20));

— Положение о бюджетном процессе (приняты в Борисоглебском, Брейтовском, Даниловском, Мышкинском, Первомайском, Переславском, Пошехонском, Ростовском, Рыбинском, Угличском муниципальных районах, в городском округе Рыбинска, в городах Ярославле и Переславле-Залесском (13 из 20));

— Положение о порядке предоставления земельных участков и изменения разрешенного использования на территории муниципального района (приняты в Даниловском и Переславском муниципальных районах);

— Положение об инвестиционной деятельности на территории муниципального района (принято в Пошехонском муниципальном районе).

Данная форма контроля в области применяется, но, к сожалению, результат публичных слушаний носит только рекомендательный характер и последнее слово все равно остается за властью. При проведении слушаний органами власти привлекается максимально большое количество сторонников «нужного» решения слушаний, что зачастую заранее ставит гражданских активистов, пришедших защитить интересы жителей города, например в случае точечной застройки или уничтожения парков, в явно проигрышное положение.

**б) *Общественная (публичная) экспертиза.*** Данная форма контроля действий органов государственной власти и органов местного самоуправления может применяться в различных сферах жизнедеятельности общества.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии



с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством РФ. На федеральном уровне правовая база для проведения общественной экологической экспертизы предусмотрена Федеральным законом от 23.11.1995 № 74-ФЗ «Об экологической экспертизе».

На уровне ЯО нет ни одного акта, который бы предусматривал проведение общественной экологической экспертизы и регламентировал ее процедуру. Лишь рамочный закон «О взаимодействии органов государственной власти ЯО и общественных объединений» закрепляет потенциальную возможность проведения общественной экологической экспертизы общественными объединениями. Постановлением мэрии Ярославля от 28 августа 2008 г. № 2354 утвержден порядок проведения в городе обсуждений с гражданами и общественными организациями (объединениями) объектов государственной экологической экспертизы.

Аналогичные акты приняты в Гаврилов-Ямском, Мышкинском, Некрасовском и Ростовском муниципальных районах:

— в Гаврилов-Ямском — «Положение о проведении общественных обсуждений в рамках государственной экологической экспертизы по планируемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности на территории Гаврилов-Ямского муниципального района» (Постановление главы администрации Гаврилов-Ямского МР от 18.12.2007 № 925);

— в Мышкинском (Постановление главы Мышкинского МР от 14.12.2006 № 903 (ред. от 30.01.2007) «Об утверждении положения о проведении общественных обсуждений в рамках государственной экологической экспертизы по планируемой хозяйственной и иной деятельности на территории Мышкинского МР»);

— в Некрасовском (Постановление главы Некрасовского МР от 24.10.2007 № 762 «Об утверждении порядка организации и проведения общественных обсуждений намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе, на территории Некрасовского МР»);

— в Ростовском (Постановление главы Ростовского МР от 04.03.2008 № 279 «Об утверждении положения о проведении общественных обсуждений в рамках государственной экологической экспертизы по планируемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности на территории МР»).

**в) Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).** Правовая база для данной формы контроля власти со стороны общественных структур заложена в Законе «О мерах по противодействию коррупции в ЯО» и закрепляет антикоррупционную экспертизу в качестве меры по противодействию коррупции в ЯО. Статья 5 Закона предусматривает право проведения антикоррупционной экспертизы в рамках деятельности Общественной палаты ЯО при проведении общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Общественные объединения, иные организации и отдельные граждане также вправе проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). При этом независимая антикоррупционная экспертиза проводится общественными объединениями, иными организациями и отдельными гражданами за счет собственных средств. Важно отметить, что заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекоменда-

тельный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти ЯО в порядке, установленном действующим законодательством.

г) **Общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов.** Под общественной экспертизой проектов нормативных правовых актов понимается компетентное исследование и подготовка заключений по проектам законов и иных нормативных правовых актов, содержащих обоснованные выводы о возможных последствиях их принятия и влиянии на социально-экономические процессы в обществе (статья 1 Постановления Губернатора ЯО от 9 июля 2009 г. № 358 «О заключении договоров с экспертами, привлекаемыми Общественной палатой ЯО для проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов»). Это является одной из задач Общественной палаты ЯО. Общественная палата вправе по решению ее совета проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов ЯО и проектов муниципальных правовых актов. Может привлекать для этого экспертов. Заключение Общественной палаты подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти ЯО, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами. Мотивированный ответ по результатам рассмотрения заключения Общественной палаты должен быть направлен в Общественную палату не позднее тридцати дней с момента получения заключения.

Аналогичные положения содержатся в нормативных актах, регулирующих деятельность общественных палат на территории муниципальных районов ЯО.

д) **Общественный контроль.** Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти Ярославской области закреплен в статье 9 Закона «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области». Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти Ярославской области осуществляется постоянно действующим консультативным совещательным органом — Общественной палатой ЯО в порядке, установленном Законом ЯО «Об Общественной палате ЯО», а также общественными объединениями и иными организациями.

Устав города Ярославля закрепляет право жителей осуществлять общественный контроль: за выполнением условий владения, пользования, распоряжения (в том числе приватизации и аренды) муниципальной собственностью; за качеством уборки территории, вывозом мусора, за работой диспетчерской службы по эксплуатации домовладений и устранению аварийных ситуаций. Но Устав города закрепляет лишь рамку — на уровне города нет нормативных актов, которые бы позволили реализовать данные положения Устава.

### 5.3.4. Формы учета мнения граждан

а) **Правотворческая инициатива.** Правовая основа данной формы взаимодействия органов власти и граждан заложена Федеральным законом № 131-ФЗ, который дает возможность выступить с правотворческой инициативой инициативной группе граждан, обладающих избирательным правом.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Ряд муниципальных райо-

нов ЯО, например Любимский, Мышкинский, Переславский, Тутаевский, Ярославский, город Переславль-Залесский, в своих уставах предусмотрели тот же процент, что и федеральный закон (не более 3%), но есть и исключения: Первомайский и Рыбинский районы конкретизируют, что инициативная группа граждан должна объединять не менее 2% жителей, Ярославль — не менее 1%, Рыбинск — 0,05%, максимальный процент (3%) устанавливают Большесельский, Борисоглебский, Брейтовский, Некоузский, Некрасовский, Пошехонский, Ростовский и Угличский районы; Гаврилов-Ямский район не конкретизирует процент; Даниловский для признания правотворческой инициативы успешно осуществленной устанавливает, что в ее поддержку необходимо собрать 5% подписей от общего числа жителей Даниловского муниципального района, обладающих активным избирательным правом на выборах в органы местного самоуправления.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. Муниципальные районы Ярославской области закрепляют различное число представителей инициативной группы, имеющих право присутствовать и излагать свою позицию.

Не конкретизировано число представителей в Большесельском, Борисоглебском, Любимском, Некоузском, Переславском, Тутаевском, Ярославском муниципальных районах, в Переславль-Залесском и в Ярославле.

В ряде муниципальных районов число представителей определено: Брейтовский — 5; Даниловский — не менее 10; Мышкинский — 3; Некрасовский — 10; Первомайский — 5; Пошехонский — 5; Ростовский — 2; Рыбинский — 5; Угличский — 10; Рыбинск — не менее 5 представителей.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

**б) Опрос граждан.** Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Жители должны быть проинформированы о проведении опроса не позднее чем за 10 дней до его проведения.

Специальные нормативные акты, регламентирующие процедуру проведения опроса граждан, приняты на уровне шести муниципальных районов ЯО: Даниловский, Мышкинский, город Переславль-Залесский, Рыбинск, Рыбинский район, город Ярославль.

### 5.3.5. Формы самоорганизации граждан по месту жительства

Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Правовая основа для ТОС заложена в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

**а) Соборания и конференции.** Правовая основа данных форм участия граждан в обсуждении вопросов местного значения предусмотрена в ФЗ № 131. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и их должностными лицами, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Уставы всех муниципальных районов ЯО закрепляют данную форму взаимодействия органов местного самоуправления и граждан. Практически все уставы муниципальных районов шаблонно закрепляют данную форму, копируя формулировки федерального закона о рекомендательном характере решений, вынесенных на собраниях и конференциях граждан. Практически во всех районах, кроме города Рыбинска, конкретизирован срок (1 месяц), в течение которого орган или должностное лицо, к которому обращено решение собрания или конференции граждан, должно отреагировать на него в установленном порядке с направлением письменного ответа. Для инициирования собрания граждан отдельные муниципальные районы конкретизируют количество жителей, которые должны выступить с инициативой проведения общего собрания: Гаврилов-Ямский район — 10% жителей; Даниловский район — необходимо обращение не менее 100 человек к Земскому собранию Даниловского муниципального района с просьбой назначить собрание граждан с указанием перечня вопросов, предлагаемых к обсуждению на собрании. В случае отклонения указанной инициативы Земское собрание Даниловского муниципального района в течение 10 дней с момента вынесения указанного решения обязано проинформировать представителей инициативной группы с мотивированным обоснованием отказа.

В Мышкинском районе собрание граждан может быть создано по инициативе населения при создании инициативной группы граждан в количестве не менее двадцати человек из числа граждан, проживающих на данной территории, обладающих избирательным правом.

Для проведения собрания граждан в Первомайском МР по инициативе населения необходимо письменное обращение инициативной группы граждан численностью не менее 400 человек к Собранию представителей муниципального района с просьбой назначить собрание граждан с указанием перечня вопросов, предлагаемых к обсуждению на собрании.

Для назначения собрания или конференции граждан по инициативе населения Некоузского МР в Собрание представителей должна обратиться группа жителей части территории района, где предполагается проведение собрания или конференции, численностью не менее 200 человек.

Для назначения собрания граждан по инициативе населения Тутаевского муниципального района в Муниципальный совет Тутаевского муниципального района должна обратиться группа жителей части территории Тутаевского муниципального района, где предполагается проведение собрания, численностью не менее 30 человек. В обращении инициативной группы граждан должны быть указаны цель проведения собрания граждан, место, время проведения и примерное количество его участников.

Для назначения собрания в городе Рыбинске должна быть создана инициативная группа граждан численностью не менее 20 человек. Для назначения собрания или конференции по инициативе населения в Совет Рыбинского района должна обратиться группа жителей части территории района, где предполагается проведение собрания или конференции, численностью не менее 300 человек. В городе Ярославле — инициативная группа не менее 10 человек.

На уровне муниципальных районов специальные акты, регламентирующие проведение собраний и конференций граждан, приняты в Даниловском, Мышкинском, Некоузском, Первомайском, Рыбинском муниципальных районах, в городах Рыбинске и Ярославле.

На практике данные формы не применяются в связи с низкой активностью населения муниципальных районов области и тем фактом, что решения, принятые собранием и конференцией граждан (собранием делегатов), носят рекомендательный характер и подлежат рассмотрению органом либо должностным лицом муниципального района, к которому обращено данное решение, в течение одного месяца с момента его получения с направлением письменного ответа.

**б) Создание органов ТОС.** На уровне региона нет нормативного акта, закладывающего базу для территориального общественного самоуправления в области. На уровне ряда муниципальных районов приняты нормативные акты, регулирующие деятельность ТОС, которые устанавливают порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления, изменений и дополнений к нему, порядок ведения реестра уставов территориального общественного самоуправления, а также порядок организации и осуществления иных форм участия населения города в общественном самоуправлении. Примечательно, что федеральный закон позволяет регистрировать ТОС в качестве юридического лица. Но в городе Ярославле это удалось сделать только двум организациям, которые сразу же стали для муниципальной власти оппозиционными, так как вышли из-под финансового контроля. Положение о порядке организации и осуществления общественного самоуправления в городе Ярославле от 28 декабря 2005 г. № 186 говорит, что ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Отсутствие регистрации ТОС в качестве юридического лица полностью исключает финансовую самостоятельность ТОС. Не имея счета, органы ТОС не могут получать финансирование из бюджета, не могут аккумулировать средства жителей, не могут заключать договоры с организациями. Положение об организации территориального общественного самоуправления в Рыбинском муниципальном округе от 10 октября 2002 г. № 224 закрепляет, что органы территориального общественного самоуправления могут являться юридическими лицами. Положение «Об организации территориального общественного самоуправления в Угличском муниципальном округе» от 17 января 2001 г. № 34 гласит, что собрание (сход),

конференция жителей вправе создавать органы территориального общественного самоуправления — комитеты (советы). В собственности органов территориального общественного самоуправления, являющихся юридическими лицами, могут находиться средства, полученные из законных источников, построенные на эти средства сооружения детских, дворовых, спортивных площадок, а также жилые и нежилые, отдельные вновь созданные производственные помещения, другое имущество, в том числе переданное в установленном порядке органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления в собственность органа территориального общественного самоуправления. Указанные комитеты (советы) могут являться юридическими лицами.

Свои акты о ТОС есть в городах Рыбинске, Ярославле, Рыбинском и Угличском районах. Данные акты закрепляют довольно серьезные и значимые по результатам формы взаимодействия органов ТОС и органов местного самоуправления.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения собраний, конференций жителей и органов территориального общественного самоуправления, старших по дому (группе домов), старших по улице и сообщать им о результатах рассмотрения этих предложений в сроки, установленные действующим законодательством (Рыбинск).

Органы территориального общественного самоуправления вправе участвовать в заседаниях органов местного самоуправления города в соответствии с их регламентом при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы соответствующей территории (Рыбинск). Органы местного самоуправления в своей работе опираются на помощь территориального общественного самоуправления, всесторонне изучают их мнение по вопросам, затрагивающим интересы граждан, проживающих на соответствующей территории (Рыбинск).

Читателю, заинтересованному в более детальной характеристике механизмов межсекторного партнерства в Ярославской области и новых разработках, можно порекомендовать посмотреть «Доклад о состоянии гражданского общества в Ярославской области: 2010–2011 гг.», размещенный на сайте Ярославской региональной общественной организации «Центр социального партнерства» (<http://www.csp-yar.ru>).

#### **5.4. Поддержка социально ориентированных НКО — новый комплексный механизм межсекторного социального партнерства**

5 апреля 2010 г. Указом Президента РФ Д.А. Медведева был принят Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». С нашей точки зрения, этим законом, пожалуй, **впервые в истории современной России ясно и недвусмысленно заявлена политика государства в отношении равноправного межсекторного партнерства с НКО, которые реально предоставляют услуги различным категориям граждан.** По типологии механизмов МСП, предложенной В.Н. Якимцом, поддержка социально ориентированных НКО (далее СО НКО) относится к типу комплексных механизмов. Этот новый механизм предполагает взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных



органов власти с региональными СО НКО через организацию разноплановой поддержки их деятельности (финансовой, информационной и пр.), осуществляемой посредством специально организованных конкурсов, обучения, оценки и мониторинга работы и т.п.

В первой статье № 40-ФЗ введено в виде поправки 2.1, вносимой в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 145; 2006, № 3, ст. 282; № 6, ст. 636; № 45, ст. 4627; 2007, № 49, ст. 6061; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 23, ст. 2762; № 29, ст. 3607) следующее **определение СО НКО:**

«Социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31-1 настоящего Федерального закона».

Нетрудно понять, что этим определением актуализируется деятельность НКО, «направленная на решение социальных проблем, развитие гражданского общества» в России в рамках следующих девяти видов деятельности:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;
- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности.

Предусмотрена также возможность расширения этого списка в зависимости от региональных условий.

Новая формулировка статьи 31 «Экономическая поддержка некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления», внесенная в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предполагает следующие формы:

1) размещение у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

2) предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

3) предоставление некоммерческим организациям иных льгот.

Кроме того, дополненная новая статья 31.1. «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления» включает несколько принципиально важных пунктов.

Так, п. 3 содержит описание форм оказания поддержки СО НКО:

1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

3) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

А п. 5 описывает правила оказания финансовой поддержки СО НКО в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на финансовую поддержку СО НКО (в том числе на ведение реестра СО НКО — получателей поддержки), включая субсидии бюджетам субъектов РФ, предоставляются в порядке, установленном Правительством РФ.

Оказание имущественной поддержки СО НКО (п. 6) осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества. Указанное имущество должно использоваться только по целевому назначению.

В п. 12 записано, что оказание информационной поддержки СО НКО осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях реализации государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» дополнен статьей 31.2 «Реестры социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки».

В этой статье п. 2 оговаривает сведения, включаемые в реестр, а п. 3 — условия его ведения.

В реестр СО НКО — получателей поддержки включаются следующие сведения о некоммерческой организации:

1) полное и (если имеется) сокращенное наименование, адрес (место нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации некоммерческой организации (основной государственный регистрационный номер);

2) идентификационный номер налогоплательщика;

3) форма и размер предоставленной поддержки;

4) срок оказания поддержки;

5) наименование органа государственной власти или органа местного самоуправления, предоставивших поддержку;

6) дата принятия решения об оказании поддержки или решения о прекращении оказания поддержки;

7) информация о видах деятельности, осуществляемых СО НКО, получившей поддержку;

8) информация (если имеется) о нарушениях, допущенных СО НКО, получившей поддержку, в том числе о нецелевом использовании предоставленных средств и имущества.

Для того чтобы в максимально возможной форме учесть своеобразие ситуации в отдельных регионах, юристами некоммерческого сектора был разработан модельный региональный закон о поддержке СО НКО (Приложение 1 к Главе IV).

После принятия № 40-ФЗ была выдвинута также идея о разработке программы поддержки социально ориентированных НКО. Разработка этой программы была поручена Министерству экономического развития РФ. Проект программы поддержки СО НКО обсуждался на заседаниях Экспертной группы Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

В частности, обсуждались вопросы реформирования законодательства об НКО и возможные изменения в государственной политике по отношению к гражданскому обществу и НКО, в том числе предлагаемые экспертной группой.

Помимо прямого финансирования проектов НКО, проект ФПП СО НКО включает: обеспечение НКО помещениями для осуществления деятельности (формирование так называемой сети «домов общественных организаций», прототипом которых может стать Московский дом общественных объединений — МДОО); предоставление образовательной, информационной и консультационной поддержки сотрудникам НКО (обеспечивается в рамках МДОО), а также государственным и муниципальным служащим, отвечающим за взаимодействие с некоммерческими организациями; формирование условий, необходимых для расширения ресурсного потенциала некоммерческих организаций (развитие добровольчества, поддержка благотворительной деятельности).

Чтобы прикинуть, какой может быть потенциальный эффект от принятия ФПП СО НКО, в марте 2010 г. Экспертная группа попросила ряд НКО, специа-

лизирующихся на решении социальных проблем, оценить, к каким результатам могло бы привести получение ими дополнительного финансирования в размере 1 млн рублей в год. Анализ полученных ответов показал, что помимо ослабления социальной напряженности мог бы быть получен и прямой бюджетный эффект, заключающийся в сокращении государственных расходов.

Бюджетный эффект может быть достигнут, например, за счет:

— увеличения числа добровольцев, участвующих в реализации социальных проектов, что дает прямой вклад в ВВП РФ;

— сокращения расходов государства на содержание детей в детских учреждениях (в результате профилактики отказов матерей от новорожденных детей, ранней профилактики социального сиротства и лишения отцов и матерей родительских прав, а также подготовки потенциальных родителей к приему детей на воспитание);

— сокращения расходов на содержание детей в местах принудительного лишения свободы (вследствие профилактики правонарушений несовершеннолетних);

— сокращения расходов на лечение россиян в государственных и муниципальных наркологических учреждениях (из-за профилактики алкоголизма и наркомании);

— сокращения выплат по больничным листам, снижения уровня смертности, а также роста производительности труда химически зависимых граждан (вследствие профилактики заболеваний);

— увеличения отчислений НДФЛ и социальных взносов в страховые фонды (из-за профилактики заболеваний);

— уменьшения государственных затрат на восстановление окружающей среды (из-за содействия ее охране).

Не менее значимой проблемой, требующей своего решения при разработке и, впоследствии, реализации ФПП СО НКО, оказывается то, что субъекты РФ значительно различаются друг от друга по количеству НКО и качеству их деятельности. Если будут приняты решения о финансировании ФПП СО НКО, встанет вопрос о том, как следует распределить выделенные средства между субъектами России: дать всем поровну или финансировать не все регионы, а лишь где имеются эффективно работающие СО НКО, или пойти на дифференцированный подход и финансировать деятельность НКО всех регионов, но в разных объемах.

Разработчики ФПП СО НКО полагают, что субъекты РФ должны субсидиарно участвовать в ее финансировании в размере от 5 до 30% от общей суммы финансирования региональных НКО.

Министерством экономического развития были разработаны «Методические материалы по разработке региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»<sup>60</sup>.

В разделе 1.2. «Полномочия субъектов Российской Федерации по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» определены следующие значимые компоненты:

<sup>60</sup> Ниже приводятся выдержки одной из последних версий этих методических материалов, разработанных Департаментом стратегического управления (программ) и бюджетирования МЭР РФ (начальник — Шадрин А.Е.).

«**Оказание финансовой поддержки** социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации путем предоставления субсидий.

Согласно статье 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

**Оказание имущественной поддержки** социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного имущества. Порядок и условия предоставления имущества субъекта Российской Федерации устанавливается нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Согласно подпункту я.2 пункта 2 статьи 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

**Оказание информационной поддержки** социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации путем создания региональных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях реализации государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Раздел 2 «Порядок разработки региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» включает следующие подразделы:

2.1. Организация разработки региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

2.2. Принципы подготовки региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

В разделе 3 «Структура и содержание региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» детально прописаны элементы региональной программы СО НКО, наличие которых может обеспечить субъекту РФ шанс выигрыша конкурса на получение ассигнований из федерального бюджета.

В частности, в региональную программу рекомендуется включать:

— «общую характеристику деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе формулировку основных проблем их развития, финансовые, экономические, социальные и иные показатели;

— прогноз развития социально ориентированных некоммерческих организаций;

— цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов программы, сроков и этапов реализации программы;

- характеристику основных мероприятий программы, в том числе планируемых мер нормативно-правового регулирования;
- ресурсное обеспечение программы;
- механизм управления реализацией программы, включая анализ рисков и описание мер управления ими;
- методику оценки результативности и эффективности программы;
- план мер по реализации программы, включая принятие нормативных правовых актов».

В подразделе 3.1. «Цели и задачи реализации региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» отмечено:

«Реализация программы должна обеспечить наиболее полное и эффективное использование возможностей социально ориентированных некоммерческих организаций в решении задач социального развития региона за счет: (1) наращивания потенциала некоммерческих организаций и (2) обеспечения максимально эффективного его использования.

В этой связи конечные результаты программы должны измеряться показателями, характеризующими:

а) достижения при решении приоритетных задач в социальной сфере за счет использования потенциала некоммерческих организаций;

б) развитие сектора социально ориентированных некоммерческих организаций в регионе;

в) развитие благотворительной деятельности и добровольчества в регионе, играющих ключевую роль в развитии сектора некоммерческих организаций».

Здесь же названы показатели оценки качества решения социальных задач:

— количество приемных (замещающих) семей, принимающих на воспитание детей подросткового возраста, которым оказана поддержка;

— количество семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым была оказана поддержка с целью предупреждения лишения родительских прав;

— количество матерей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым была оказана поддержка в целях предупреждения их отказа от рожденных детей;

— количество выпускников детских домов, которым была оказана поддержка в их социальной адаптации;

— количество детей, совершивших правонарушения, в отношении которых реализуются индивидуальные программы реабилитации;

— количество инвалидов, которым была оказана поддержка в их трудоустройстве.

А также предложены показатели для оценки развития сектора СО НКО в регионе:

— рост количества некоммерческих организаций, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, на территории субъекта РФ;

— рост численности работников (без внешних совместителей) некоммерческих организаций, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, на территории субъекта РФ;

— увеличение объема продукции (работ, услуг), выполненных на территории субъекта РФ некоммерческими организациями, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающими домашние хозяйства, в общем объеме валового регионального продукта;



— увеличение средней численности добровольцев, привлекаемых некоммерческими организациями, за исключением государственных (муниципальных) учреждений, обслуживающими домашние хозяйства, на территории субъекта РФ.

Кроме этого рекомендованы показатели развития благотворительной деятельности и добровольчества:

- увеличение числа граждан, участвующих в благотворительной деятельности;
- увеличение числа граждан, участвующих в добровольческой деятельности;
- увеличение количества зарегистрированных на территории субъекта РФ благотворительных организаций;
- увеличение количества зарегистрированных на территории субъекта РФ специализированных некоммерческих организаций управления целевым капиталом;
- увеличение объема доходов от управления целевым капиталом некоммерческих организаций, специализированных некоммерческих организаций управления целевым капиталом на территории субъекта РФ, направленных на их уставную деятельность.

Раздел 3.2 «Направления реализации региональной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» содержит детальное описание восьми позиций, имеющих весьма существенное значение в том смысле, **что здесь конкретизируются условия межсекторного социального партнерства между государством и СО НКО в пределах одного субъекта РФ**, а именно:

1. Предоставление субсидий (грантов) СО НКО.
2. Предоставление имущественной поддержки.
3. Предоставление информационной поддержки.
4. Предоставление консультационной поддержки, а также поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев СО НКО.
5. Привлечение СО НКО к реализации государственной политики в социальной сфере.
6. Меры, стимулирующие поддержку деятельности СО НКО и участие в ней граждан и юридических лиц.
7. Обеспечение поддержки деятельности СО НКО на местном уровне.
8. Мониторинг и анализ эффективности реализации программы.

## **5.5. Рейтинг субъектов РФ по продвижению межсекторного социального партнерства**

Для того чтобы уметь сравнивать достижения отдельных регионов в продвижении МСП, был разработан АЯ-рейтинг субъектов РФ. Суть АЯ-рейтинга регионов изложена детально в статье<sup>61</sup>.

Методика сбора и обработки данных для расчета этого рейтинга включает четыре этапа<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> *Акрамовская А.Г., Якимец В.Н.* АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Социально ориентированные стратегии экономического развития». М.: ГУУ, 2007.

<sup>62</sup> *Якимец В.Н., Исаева Е.А.* Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области // Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика. М.: КРАСАНД, 2010. С. 56–79.

### **Этап 1. Изучение нормативной правовой базы всех 83 субъектов РФ для определения перечня механизмов межсекторного социального партнерства (МСП)**

Изучается нормативно-правовая база по механизмам МСП (сплошная выборка по всем 83 субъектам РФ) по состоянию на конец 2009 г.

За последние годы<sup>63</sup> МСП проникло и укоренилось в нормативно-правовом пространстве всех 83 субъектов Федерации. В рамках исследования 2009–2010 гг. в каждом из 83 субъектов РФ были проанализированы нормативные правовые документы, в которых содержалось описание применяемых механизмов МСП. Был определен список из 20 действующих механизмов МСП, опирающихся на нормативно-правовые акты (НПА) субъектов РФ.

После сканирования материалов сайта НП «Юристы за гражданское общество», содержащего наиболее подробную базу данных об НПА, касающихся различных аспектов развития гражданского общества и содержащих сведения о механизмах взаимодействия НКО и власти в субъектах РФ, а также в ходе согласований с сотрудниками и руководством этой организации, исходный список был трансформирован до 18 механизмов:

- фонды местных сообществ;
- социальный заказ;
- гранты и субсидии;
- налоговые льготы НКО и донорам;
- общественные палаты;
- публичные слушания;
- общественная экспертиза;
- территориальное общественное самоуправление;
- институты по правам человека и по правам ребенка;
- обращения граждан;
- молодежный парламент;
- молодежные советы;
- общественные советы при ОЗВ;
- общественные советы при ОИВ;
- механизмы развития малого и среднего предпринимательства;
- институты поддержки семьи и материнства;
- регулирование благотворительной деятельности;
- антикоррупционные механизмы.

Изучение НПА всех субъектов РФ и базы данных «Гарант», а главное, ряда самих документов, принятых в регионах, выполненное сотрудниками НП «Юристы за гражданское общество», привело к тому, что из этого списка были исключены:

— «обращения граждан» (во многих субъектах РФ эти НПА утратили свою силу в связи с административной реформой и вступлением в силу административных регламентов, разработанных на федеральном уровне);

— «территориальное общественное самоуправление» (по ФЗ № 131 этот инструмент переходит на уровень местного самоуправления);

— «институты поддержки семьи и материнства» (значимое регулирование осуществляется на федеральном уровне);

<sup>63</sup> Исследовательский проект «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России», поддержанный в 2010 г. ИНОП.

— «антикоррупционные механизмы» (несмотря на то что во многих субъектах РФ приняты соответствующие документы — положения, программы и пр., они в основном носят декларативный характер за исключением единичных регионов).

Кроме того, было сочтено целесообразным вместо «молодежного парламента» и «молодежных советов» сохранить лишь «молодежный парламент», а «общественные советы при ОЗВ» и «общественные советы при ОИВ» объединить в «общественные советы при ОЗВ и при ОИВ». Таким образом, был сформирован окончательный список из 12 механизмов МСП, который и использовался при расчете значений АЯ-рейтинга.

Особо отметим включение в этот список такого механизма, как «фонды местного сообщества» (ФМС). Строго говоря, в региональных базах данных об НПА нормативные документы в отношении этого механизма отсутствуют. Однако движение ФМС не только набирает силу в регионах (уже создано более 30 фондов), но специалистами федерального уровня и управленцами из субъектов РФ этот инструмент расценивается в качестве эффективного и перспективного механизма МСП (в ряде регионов (например, в Самарской области) идет создание ФМС на субрегиональном уровне). Деятельность ФМС регулируется хорошо отработанным пакетом документов, отвечающим нормам ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

## **Этап 2. Экспертная оценка весовых коэффициентов значимости механизмов МСП**

Для выбранных 12 механизмов экспертным методом определили весовые коэффициенты их значимости. Для этого привлекали экспертов из числа юристов некоммерческого сектора и лидеров региональных НКО.

Каждого из них просили автономно определить «весомость» каждого из 12 механизмов МСП, разделив между ними 100 баллов так, чтобы сумма полученных долей осталась равной 100 баллам. В итоге обработки всех экспертных таблиц были определены веса механизмов МСП (табл. 2).

**Таблица 2. Списки механизмов МСП и их веса**

<b>Механизм МСП</b>	<b>Вес</b>
Фонды местных сообществ	0,20
Социальный заказ	0,05
Гранты и субсидии	0,15
Налоговые льготы НКО и донорам	0,07
Общественные палаты	0,15
Публичные слушания	0,05
Общественная экспертиза	0,06
Институты по правам человека и по правам ребенка	0,06
Молодежный парламент	0,04
Общественные советы при ОЗВ и ОИВ	0,05
Механизмы развития малого и среднего предпринимательства	0,06
Регулирование благотворительной деятельности	0,06

Затем была составлена матрица размерностью 83 x 12, в которой зафиксировали наличие НПА и документов, относящихся к названным 12 механизмам МСП.

### Этап 3. Расчет значений рейтинга

Методика собственно расчета АЯ-рейтинга включает две части:

- без учета весов механизмов МСП;
- с учетом весов механизмов МСП.

Первый способ предполагает расчет рейтинга по двум вариантам: первый — по факту наличия механизмов МСП в регионе, второй — с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП в регионе. Таким образом, первый рейтинг показывает общую картину нормативно-правового регулирования применения механизмов МСП в регионах РФ, а второй — учитывает эффективную полезность тех или иных механизмов МСП. Каждый рейтинг имеет диапазон значений  $[0, 1]$ , так как после суммирования число выявленных механизмов делится на их общее число.

Поскольку рейтинг региона зависит от наличия или отсутствия в нем нормативно-правовых актов, обуславливающих применение механизмов МСП, ситуация может меняться с течением времени. В связи с этим рейтинг региона необходимо определять на определенную дату (год).

Расчет рейтинга по факту наличия НПА в отношении механизмов МСП в регионе производится по формуле:

$$R_i(t) = \frac{\sum_{j=1}^J x_{ij}(t)}{J},$$

где  $i$  — номер региона;  $R_i$  — рейтинг  $i$ -того региона;  $t$  — время (год) определения рейтинга;  $j$  — номер механизма МСП;  $J$  — количество анализируемых механизмов МСП;  $x_{ij}$  — булева переменная, определяемая следующим образом:

$$x_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{если в регионе } i \text{ есть механизм } j \\ 0, & \text{если в регионе } i \text{ нет механизма } j \end{cases}.$$

Методика предполагает, что каждому  $j$ -тому механизму МСП ( $j = 1, 2, \dots, J$ ) в каждом  $i$ -том регионе ( $i = 1, 2, \dots, I$ ) выставляется значение, используя булеву переменную  $x_{ij}$ , где  $I$  — количество регионов России.

Значение второго рейтинга считается так же, но при этом учитываются весовые коэффициенты механизмов.

Рейтинг с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП в регионе рассчитывается по формуле:

$$\forall j = \overline{1, m}, 0 \leq \alpha_j \leq 1 \text{ и } \sum_j \alpha_j = 1.$$

$$R_i(t) = \frac{\sum_{j=1}^J x_{ij}(t) \alpha_j}{J},$$

Значения  $\alpha_j$  определяются путем экспертных оценок.

#### Этап 4. Построение гистограмм и визуализация значений рейтинга на карте РФ

Данные матрицы размерностью  $83 \times 12$ , в которой зафиксировали наличие нормативно-правовых актов и документов, относящихся к названным 12 механизмам МСП, были использованы для расчета так называемого АЯ-рейтинга<sup>64</sup> и построения соответствующих графиков.

Из рис. 6 видно, что все субъекты РФ разбиваются на четыре группы:

- *«передовики»*, у которых значения АЯ-рейтинга от 0,75 и выше (10 регионов);
- *«хорошисты»* — значения АЯ-рейтинга в интервале от 0,5 до 0,75 (47 регионов);
- *«средняки»* — значения — от 0,35 до 0,5 (21 регион);
- *«не реализовавшие свой потенциал»* — значения АЯ-рейтинга ниже 0,35 (5 регионов).

Следует отметить, что рейтинг 2009 г. значительно лучше, чем впервые построенный в 2007 г. Тогда ровно одна треть субъектов РФ не имела ни одного механизма МСП. Сейчас таких «отсталых» регионов нет вообще, а число субъектов, вошедших в группу «не реализовавших свой потенциал», в 9 раз меньше. Это означает, что в стране наблюдается значительный прогресс в продвижении межсекторного социального партнерства в контексте создания нормативно-правовой базы, обеспечивающей условия для развития взаимодействия между властью, НКО и бизнесом.

#### 5.6. Публичная политика как институт и механизм реализации стратегии партнерства власти и гражданского общества

Предложенный курс на системную модернизацию на основе демократических ценностей закономерно выдвигает на первый план вопрос о характере взаимоотношений государства и гражданского общества в публичной сфере, в рамках которой и совершается процесс совместной выработки решений по общезначимым социальным проблемам, затрагивающий многие аспекты социально-экономического развития. Получившая название публичной сферы, она определяется как та область общественной жизни, в которой происходит формирование такого явления, как общественное мнение<sup>65</sup>. По мнению Ю. Хабермаса, публичная сфера опосредует отношения между государством и обществом и позволяет сформироваться публике как проводнику общественного мнения. Соответственно, принцип публичности сделал возможным демократический контроль над деятельностью государства. В условиях разворачивающихся системных изменений особенно важным становится институт обратной связи, позволяющий власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение, а населению — верить в дееспособность института

<sup>64</sup> Специально математически сконструированный показатель, позволяющий судить о степени продвинутости региона по уровню освоения нормативно-правовой базы межсекторного партнерства — см.: *Акрамовская А.Г., Якимец В.Н.* АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Социально ориентированные стратегии экономического развития». М.: ГУУ, 2007.

<sup>65</sup> *Habermas J.* The Public Sphere — Readings in Contemporary Political Sociology. Oxford, 2000. P. 288–299.

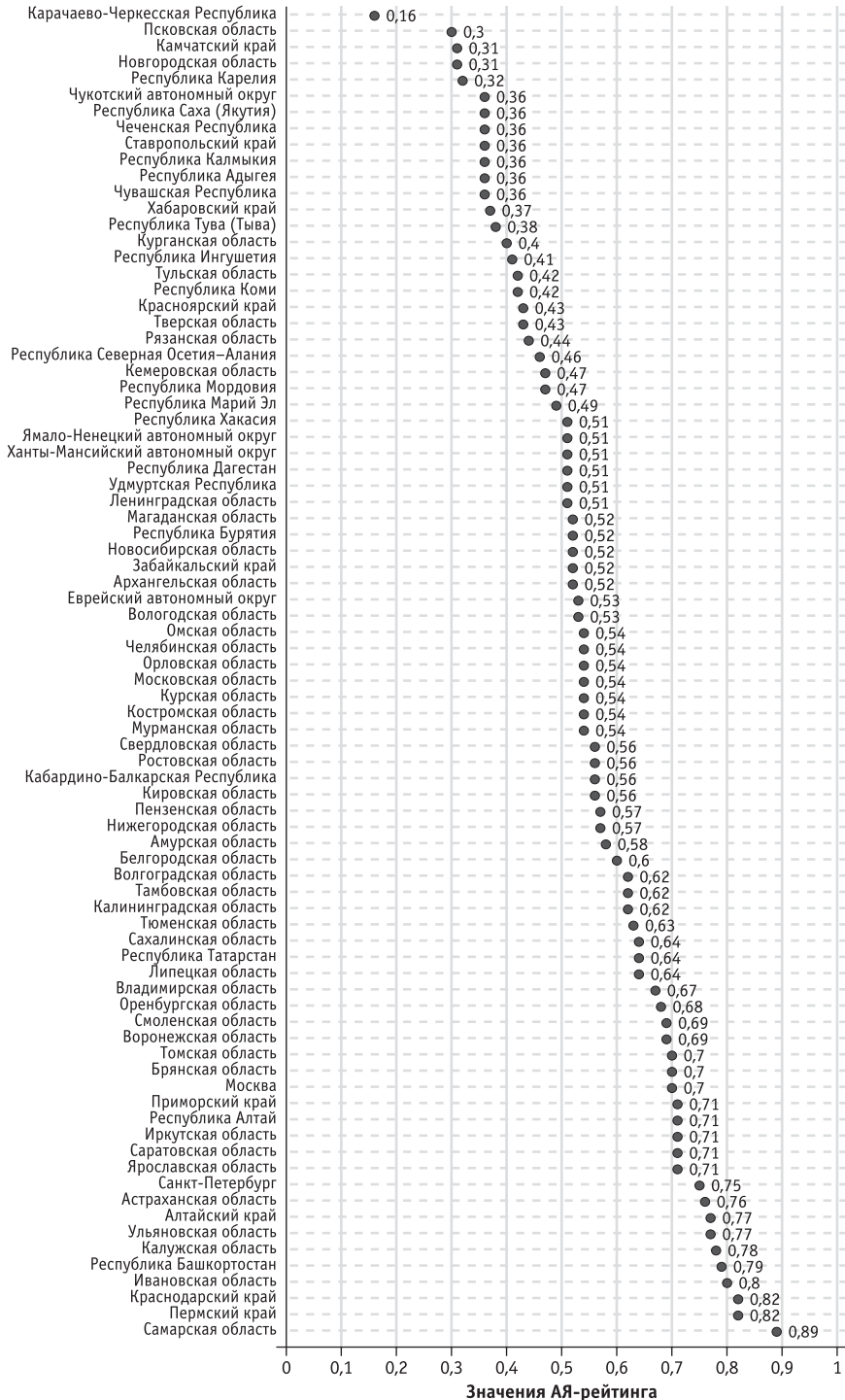


Рис. 6. АЯ-рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов МСП (с учетом их весов)



представительства интересов, в право и возможность влияния на принятие социально значимых решений. Все эти вопросы, в той или иной мере, составляют суть феномена публичной политики. Серьезная системная модернизация, как известно, не просто дает шанс новому или ранее маргинальному. Она должна сформировать устойчивый спрос на технологии отбора и селекции тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для более широкого круга сторон, чтобы быстрее произошел поиск и формирование новых субъектов роста.

*Иными словами, очевидно, что развитие системной модернизации и национальной инновационной системы требуют «диверсификации» вертикали управления в сторону расширения действия принципов конкурентности, плюрализма, открытости, диалога, т.е. тех принципов, на которых основывает свою деятельность гражданское общество. Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнерству и консолидации во имя внедрения и стимулирования инноваций — один из важнейших критериев современного развития, важнейших ресурс преодоления технологической отсталости.*

Думается, что именно институт публичной политики по своей природе призван выступать условием и средством, позволяющим обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их тем самым в элемент социальной динамики.

Публичная политика во всем многообразии своего проявления представляет собой широкий круг процессов и явлений. Во-первых, она являет собой особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи *постбюрократической организации*, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключающего жесткие вертикальные формы «господства—подчинения» (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX в.). Во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений; в-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения в обществе возникающих проблем, а также социальные технологии их реализации; в-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемый большей частью симметрично, в диалоговом режиме.

На Западе тематика, связанная с публичной политикой, постоянно была в фокусе теоретических дискуссий, рассматривалась как органическая часть политической науки, без которой было немислимо представить механизмы формирования политики, взаимодействия в этом процессе государства, гражданского общества и бизнеса. Любой профессиональный политик получал квалификацию по «policy science». В книге американского философа Д. Дьюи «Публичное и его проблемы», вышедшей в 1927 г., «публичное» истолковывалось как способ регулирования обществом тех реально существующих интересов, эффект которых выходит за рамки прямого взаимодействия частных лиц и существенно сказывается на жиз-

ни многих граждан общества<sup>66</sup>. В послевоенный период интерес к проблематике публичной политики был стимулирован изданной в 1962 г. в Германии книгой Ю. Хабермаса «Структурная трансформация публичной сферы». Помимо раскрытия смысла этой категории, рассмотрения ее исторического генезиса, автор, опережая время, обозначил наиболее острые узлы взаимодействия публичного и частного в современных условиях. Английское переиздание книги в 1989 г. попало уже на подготовленную почву и вызвало бурную дискуссию, продолжающуюся и по сию пору<sup>67</sup>. Сам же Ю. Хабермас не раз развивал и уточнял содержательное наполнение категории публичной политики и ее проявления в различных социально-политических условиях<sup>68</sup>.

В конце XX столетия в западной мысли наблюдается колоссальный интерес к концепту публичной политики, поскольку исторически публичная политика возникла на волне дискуссии о повышении эффективности государственного управления и, самое главное, расширения возможностей участия гражданского общества в политическом процессе. Так, английский исследователь Род Роудсон в своей известной статье «Новый метод управления: управление без правительства»<sup>69</sup> рассматривает разнообразие смыслов нового метода управления (*governance*) и демонстрирует возможности его применения при анализе правительственных структур в Великобритании. Актуальность данного понятия, по его мысли, состоит в том, что необходим поиск новых принципов государственного управления в условиях глобализации, изменения роли государства и общества в развитых странах.

Таким образом, на Западе существует огромная научная литература, издаются учебники, в которых дается определение публичной политики, раскрывается то, как определяется политическая повестка дня, каков процесс принятия политических решений, их осуществления и коррекции, каковы критерии оценки и методы анализа достигнутых результатов и упущений<sup>70</sup>.

В России политологические исследования концентрируются преимущественно либо на общей теории политики, либо на политических технологиях, востребованных электоральной практикой. Конкретные механизмы формирования и осуществления публичной политики изучаются явно недостаточно. Однако стоит отметить методологическую и концептуальную работу в этом направлении, выполненную научным коллективом под руководством д. филос. н., гл. н. с. ИС РАН Ю. А. Красина<sup>71</sup>, в которой системно исследуются проблемы публичной сферы и публичной политики применительно к постсоветской России.

Немало для осмысления и исследования общей теории публичной политики делается кафедрой публичной политики НИУ ВШЭ под руководством к. ю. н.,

<sup>66</sup> Dewey J. *The Public and Its Problems*. Athens: Ohio University Press, 1954. Reprint, N.Y., 1927.

<sup>67</sup> Calhoun C. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

<sup>68</sup> Habermas J. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Berlin: Luchterhand Verlag, 1971; *Habermas J. Die Moderne — ein unvollendetes Projekt: Philosophisch-politische Aufsätze 1977–1990*. Leipzig: Reclam Verlag, 1990.

<sup>69</sup> Rhodes R.A.W. *The New Governance without Government // Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press, 2003. P. 46–63.

<sup>70</sup> Howlett M., Ramesh M. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 1995.

<sup>71</sup> Публичная политика в России (по итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари — Горбачев-Фонд»). М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

проф. Н.Ю. Беляевой<sup>72</sup>, а также гуманитарно-политологическим центром «Стратегия»<sup>73</sup> под руководством д.полит. н., проф. А.Ю. Сунгурова.

В разработку данной проблематики включаются и региональные институты и университеты, в частности Пермский госуниверситет<sup>74</sup>, кафедра политических наук (заведующая — д.полит.н., профессор Л.Н. Фадеева).

Помимо этого некоторые проблемы публичной политики разрабатываются в рамках исследования партийной проблематики, общественно-политической роли корпораций, политической регионалистики. Многие case studies в политической социологии дают богатый материал для теоретических размышлений по поводу механизмов формирования и осуществления публичной политики.

К большому сожалению, редко встречаются исследования, посвященные методам формирования публичной политики, механизмам реализации публичной политики, учету интересов различных групп населения и т.п.

Проведенное авторами масштабное социологическое исследование в 2009 г. в рамках проекта «Индекс оценки состояния гражданского общества в регионах современной России»<sup>75</sup> позволило выявить особенности состояния публичной сферы и публичной политики на региональном уровне современной России посредством применения специально разработанного исследовательского инструмента — ЯН-индекса<sup>76</sup>. Уникальность исследования состояла в том, что количественные инструменты для оценки состояния публичной политики и ее компонентов подкреплялись качественным обсуждением ее результатов на фокус-группах, с участием активных субъектов публичной сферы — представителей малого и среднего бизнеса, НКО-сообщества и региональной государственной и муниципальной службы.

От организации публичной сферы и развитости ее ключевых институтов и механизмов в значительной мере зависит характер публичной политики. Публичная сфера — это своеобразный «инновационный инкубатор», позволяющий «свежей крови» новых социальных технологий:

- оптимизировать механизм взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества (развить межсекторное социальное партнерство),
- преодолевать с целью конструктивного реформирования закоренелость государственных институтов;

<sup>72</sup> Публичная политика в современной России. Субъекты и институты. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

<sup>73</sup> Публичная политика — 2005. Сборник статей. СПб.: Норма, 2006; Публичное пространство, гражданское общество и власть. М.: РОССПЭН, 2008.

<sup>74</sup> Публичная политика в социальной сфере: региональная модель. Пермь: ПГУ, 2005.

<sup>75</sup> Исследование реализовано на средства гранта Института общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 16 марта 2009 г. № 160-рп. Научный руководитель проекта — д.соц.н., г.н.с. ИСА РАН, проф. В.Н. Якимец.

<sup>76</sup> Разработанный д.соц.н. В.Н. Якимцом и д.соц.н. Л.И. Никовской новый инструмент для количественной оценки и мониторинга состояния публичной политики в регионах России (далее **ЯН-индекс**) строился на основе показателей, характеризующих состояние субъектов публичной сферы и степень развитости институтов и механизмов публичной политики. ЯН-индекс состоит из двух частных индексов — ЯН-индекса развитости субъектов публичной политики (оценивается развитость субъектов публичной сферы: представительная власть, исполнительная власть, НКО-сектор, бизнес, партии, профсоюзы и пр.) и ЯН-индекса, характеризующего состояние институциональной инфраструктуры публичной политики (характеризует степень открытости и демократичности ключевых институтов и механизмов, касающихся систем и каналов участия граждан в публичной политике (выборы, верховенство закона, возможности ведения экономической деятельности, гражданский контроль и пр.).

— подключать ресурс гражданских инициатив к формированию государственной политики и контролю за деятельностью власти.

Публичная сфера выполняет четыре важнейшие функции взаимодействия власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес<sup>77</sup>:

- артикуляция общественных интересов;
- публичный контроль деятельности власти и состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере;
- влияние на формирование государственной политики;
- политическое просвещение граждан.

В целом расширение рамок и качества социально-политического представительства интересов полноценно может происходить только в публичной сфере. Публичная сфера — это сфера диалога, общения, коммуникации, это сфера договора с государством по общезначимым вопросам. Как только атрибут публичности начинает исчезать или ощутимо «уменьшаться», так сразу же на смену ему идут закрытость, коррумпированность, клановость и пр. Каналы влияния на органы государственной власти начинают монополизироваться сильнейшими группами давления, а гражданские институты оказываются не в состоянии донести свои интересы до власть имущих.

*Основная гипотеза* исследования состояла в том, что чем меньше развиты институты и субъекты публичной политики (далее — ПП), тем больше степень социальной напряженности и конфликтности в регионе, недовольства эффективностью государственного и муниципального управления, тем хуже показатели социального взаимодействия с основными активными группами региона и, соответственно, использования их потенциала для решения социально значимых проблем регионального сообщества в условиях кризиса. При конструктивном выстраивании ПП граждане не только «сверху» должны воспринимать правильность принимаемых решений, но и быть подключены к поиску и реализации административных решений и иметь институциональные каналы для взаимного интенсивного обмена информацией, снятия напряжений и урегулирования конфликтных ситуаций.

В условиях преодоления кризисных явлений и перехода к системной модернизации страны на принципах демократии и «укоренения» ее институтов очень важной является такая функция публичной политики, как налаживание диалога между социально значимыми субъектами общественно-политического процесса: властью, бизнесом, гражданскими организациями и самим населением, которое очень чувствительно реагирует на стремительное снижение общественного благосостояния. Расширение поля публичной политики может стать механизмом достижения консенсуса, т.е. общественного согласия, среди различных активных групп общества и власти по формированию и принятию той «повестки дня», которая будет способствовать выходу общества из кризиса и перехода его к новому качественному состоянию.

*Вторым предположением*, которое проверялось в ходе исследования, было утверждение о том, что модель «управляемой демократии» в условиях кризиса и задач созидательной модернизации не только не оправдала себя, но и показала исчерпанность своих концептуальных и технологических возможностей и низкую

<sup>77</sup> Edwards A. Scientific Expertise and Policy-Making: the Intermediary Role of the Public Sphere // Science and Public Policy. Vol. 26. № 3. June 1999.

их эффективность. Обрыв «обратных связей» и избыточная «вертикализация» системы политико-государственного управления способствуют лишь реализации модели бюрократической мобилизации, что характерно для догоняющего типа развития, экспансии административного начала властвования в «большую политику», нечувствительности к сигналам, идущим «снизу», и, как следствие, формированию высокого уровня социальной напряженности и конфликтности, сужению спектра горизонтальных связей и многообразия интересов, которые только и могут быть той основой, на которой начинают складываться условия и предпосылки формирования новых субъектов инновационного развития и посткризисного рывка. И самое главное — избыточная и жесткая вертикализация ведет к блокированию потенциала развития деловой и гражданской инициативы, что существенно тормозит развитие социального и человеческого капитала как в масштабах региона, так и в масштабах страны.

*Третьим предположением* проведенного исследования было то, что на характер и качество публичной политики в регионе существенное влияние оказывают региональные особенности социально-политических процессов, характер политико-государственного управления, сложившаяся политическая культура и реальная заинтересованность в развитии полноценного взаимодействия субъектов гражданского общества и власти, а также взаимная настроенность использовать обоюдный потенциал власти и гражданской и деловой инициативы.

Расчетные значения ЯН-индексов<sup>78</sup>, гистограммы и «плоскостные портреты» публичной политики, полученные с помощью нашей методологии, являются информативными и очень наглядными. Ни в одной из трех проведенных фокус-групп представители трех секторов регионального сообщества — власти, бизнеса и НКО-сектора — не опровергли полученных количественных оценок, более того, давая качественные интерпретации полученных результатов, они лишь подтвердили правоту и объективность представленных данных. По итогам проведенных фокус-групп было сформулировано общее мнение, что разработанный количественный инструмент — ЯН-индекс — позволяет наглядно сравнивать положение дел с развитием публичной политики и демократизации в разных субъектах РФ и внутри того или иного региона. Более того, используя развитый инструмент, можно наладить систему мониторинга публичной политики в исследуемых регионах, постепенно «опуская» его и на субрегиональный уровень.

В целом, проведя эмпирический опрос в 21 регионе России, нами было выявлено пять типов публичной политики в регионах:

**Регионы с консолидированными низкими оценками** — там, где респонденты из трех секторов **одинаково низко** оценивают состояние ПП;

**Центрированные регионы** — там, где **консолидировано была дана средняя оценка**;

<sup>78</sup> Описание математической модели построения индекса для оценки состояния публичной политики (далее ЯН-индекс), процедур сбора, обработки и агрегирования оценок более двадцати параметров состояния институтов и субъектов публичной политики в регионах дано детально в следующих публикациях: *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России // Труды ИСА РАН. Т. 25. М.: КомКнига, 2006. С. 138–146; *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт взаимодействия. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. С. 107–121; *Якимец В.Н.* ЯН-индекс оценки публичной политики // Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика. Труды ИСА РАН. Т. 57. М.: КРАСАНД, 2010. С. 30–37.

**Регионы с разрывами оценок** — там, где оценки ПП респондентами из разных секторов характеризуются **значимым разрывом**;

**Регионы с партнерскими отношениями между секторами** — там, где, по крайней мере, респонденты из двух секторов дали **консолидировано высокие оценки** состояния ПП;

**Регионы с неконсолидированными оценками ПП** — там, где между оценками респондентов из разных секторов **большие разрывы в зоне низких оценок**.

**К первому типу** (рис. 7) относятся Республика Дагестан, Мурманская и Иркутская области и Республика Коми.

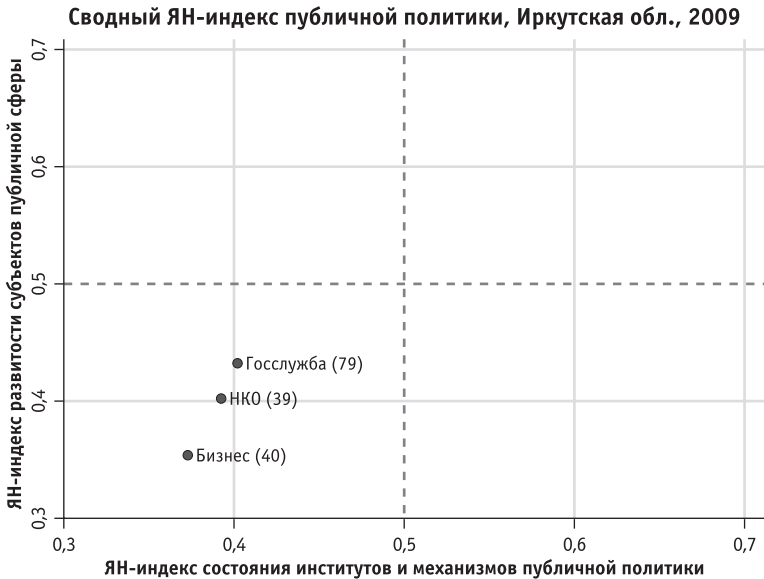


Рис. 7. Пример региона с консолидированными низкими оценками

На экспертной сессии в Иркутске ее участники отмечали:

**НКО** — «Сворачиваются партнерские отношения — прекращена деятельность Губернского собрания общественности, власть выдавливает НКО-сектор на обочину публичной политики».

**Бизнес** — «Власть давит и устрашает, бизнес в ответ не подчиняется законам, уходит от непомерных налогов, вынужденно участвует в коррупции».

**Власть** — «Мы не совсем удовлетворены: нормативно-правовая база не развита, институты и механизмы МСП слабы».

**Второй тип** (рис. 8) характерен для Ярославской, Нижегородской, Курской и Амурской областей и Алтайского края.

Мнения на экспертной сессии в Курске:

**Власть** — «В совокупности все три сектора гражданского общества работают неплохо и удовлетворены существующим балансом интересов».

**Бизнес** — «Нет особых барьеров для входа на уровень принятия решений. Власть поддерживает полезные начинания».

**НКО** — «Полярные позиции отсутствуют, так как в публичной политике работает принцип золотой середины. Нет авторитаризма, но нет и бурных волн».



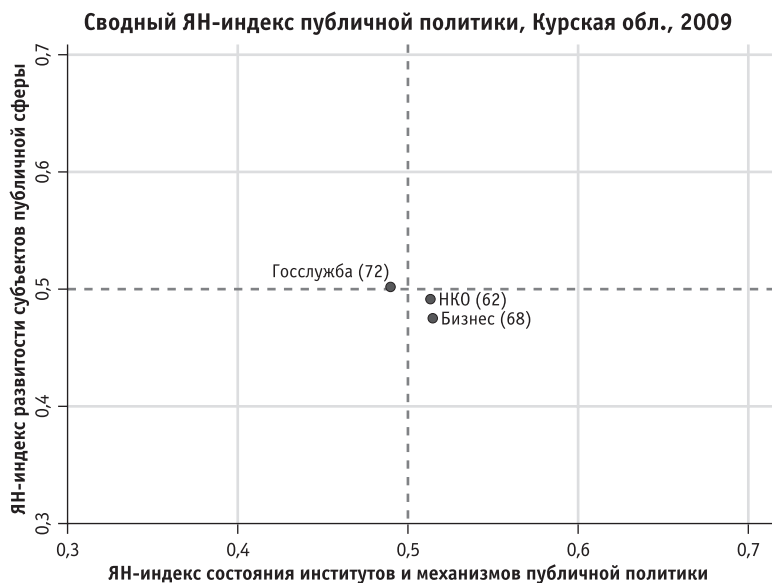


Рис. 8. Пример централизованного региона

**Третий тип** (рис. 9) выявлен в Краснодарском крае, Республике Татарстан, Пензенской, Архангельской и Тюменской областях.

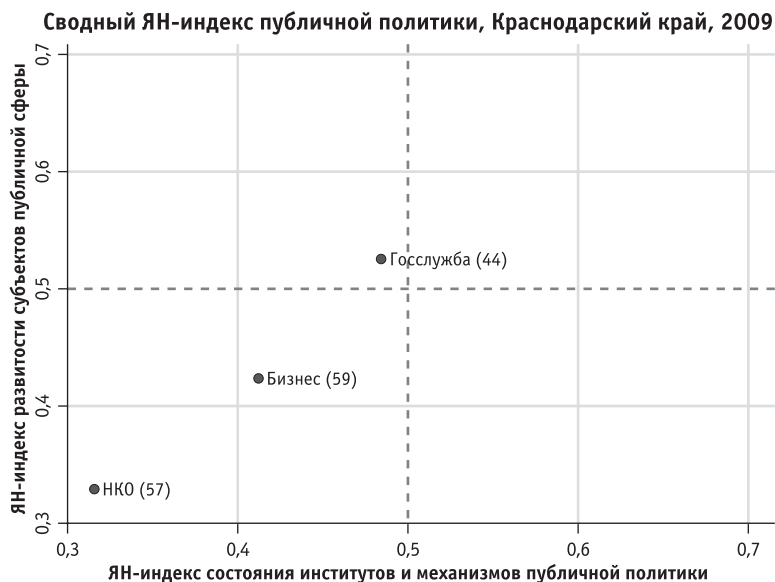


Рис. 9. Пример региона с разрывами оценок ПП

На экспертной сессии в Краснодаре отмечалось:

**НКО** — «В крае жесткая вертикаль власти, НКО вытеснены из процесса принятия решений. Многие институты номинальны, имеют декоративный характер:

Общественный совет по содействию развитию гражданского общества при главе не очень активен, три года назад принят закон о создании Общественной палаты края, но она так и не появилась».

**Бизнес** — «У нас неэффективны антикоррупционные законы, нет независимых судов, работают неформальные связи. Власть — закрытая корпорация, она оторвана от понимания интересов других групп».

**Власть** — «Третий сектор маргинален, формально всякие “Советы при...” не позволяют ему реально влиять на принятие решений. Признаем, что степень взаимодействия власти и НКО слабая, НКО играют формальную роль в ПП».

**Четвертый — партнерский — тип** представлен на рис. 10. Сюда попали Новосибирская и Челябинская области, а также Республика Карелия.

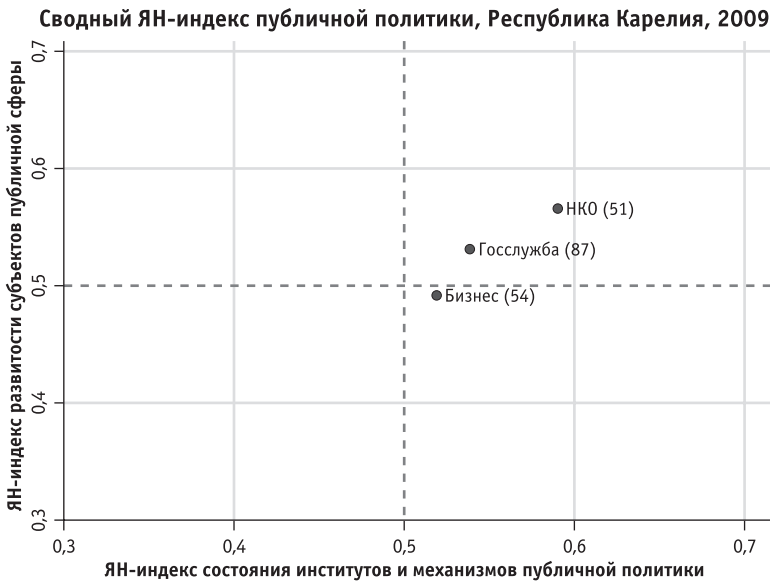


Рис. 10. Пример региона с партнерскими отношениями между секторами

На экспертной сессии в Петрозаводске:

**НКО** — «Власти привлекают НКО к решению вопросов социальной политики. В Конституции РК с 1993 г. за НКО закреплено право законодательной инициативы. Власть поддерживает трансграничное сотрудничество НКО со скандинавскими странами».

**Бизнес** — «Из-за кризиса малый бизнес разоряется. Надеемся на усиление потенциала частно-государственного партнерства и на развитие взаимодействия между бизнес-ассоциациями и властью».

**Власть** — «РК настроена на развитие потенциала МСП. Мнение НКО важно при подготовке решений, это надо для верной расстановки приоритетов, выявления острых проблем и поиска правильных вариантов решения (справедливые, отвечающие ожиданиям общества)».

**Пятый тип** — это Хабаровский и Пермский края, Томская и Волгоградская области (рис. 11).

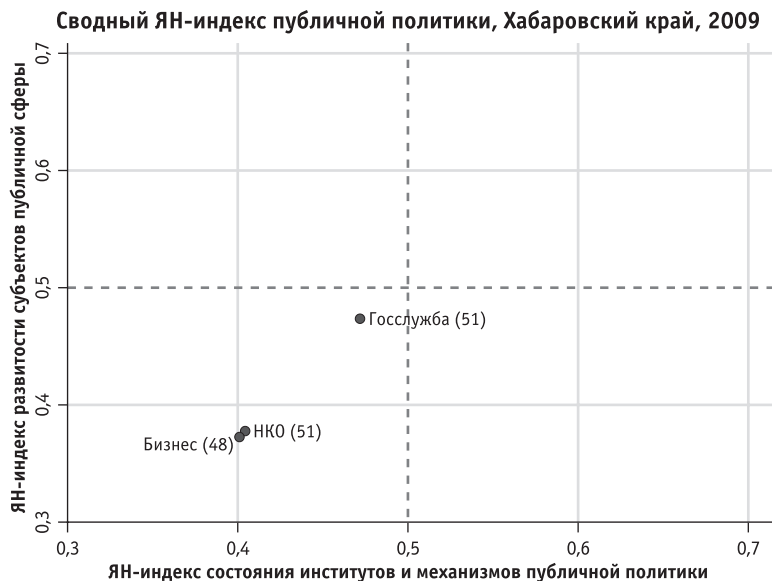


Рис. 11. Пример региона с неконсолированными оценками ПП

Здесь восприятие ПП респондентами из разных секторов характеризуется **разрывом в зоне низких оценок**. Видно, что оценки власти, находясь в нижнем квадранте, тем не менее доминируют над оценками двух других секторов. Из-за такого разрыва в восприятии ПП предконфликтная ситуация достаточно вероятна.

На рисунке 12 даны межрегиональные сравнения оценок состояния ПП, сделанных бизнесменами, представителями органов власти и НКО.

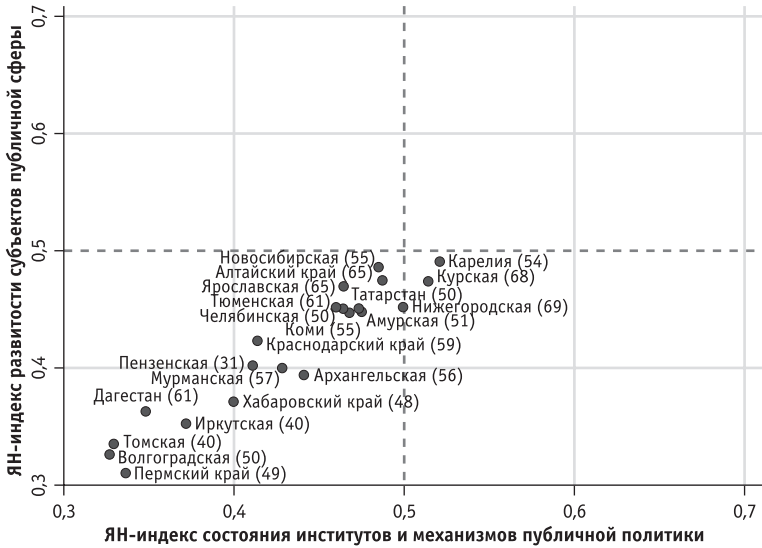
То, что представители бизнеса из 20 регионов ниже других секторов оценили состояние ПП, можно отнести к последствиям финансово-экономического кризиса. На экспертных сессиях с участием представителей малого и среднего предпринимательства говорилось о серьезных масштабах разорений и сворачивании бизнеса. Однако это неисчерпывающее объяснение.

Сложившаяся система ПП в регионах оказалась негибкой, практически не учитывала потребности малого и среднего бизнеса при разработке антикризисных мер и не позволяла оперативно вносить коррективы в антикризисные программы.

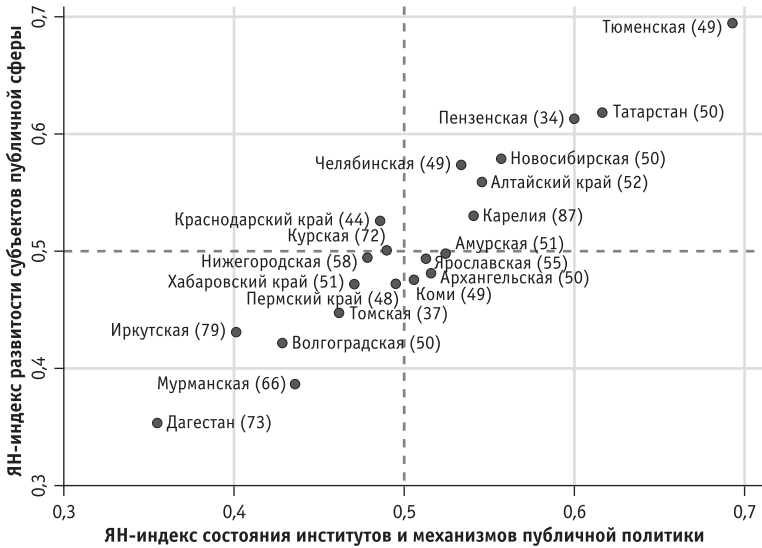
Это усугублялось и действием коррупционных схем. Иными словами, малый и средний бизнес оказался один на один с проблемами сокращения спроса, сложностями получения кредитов и не получал своевременной поддержки со стороны власти. Это и предопределило более низкие оценки состояния ПП со стороны бизнесменов из разных регионов.

Чуть лучше выглядят оценки представителей НКО-сектора за счет небольшого числа регионов, где власти активно сотрудничают с НКО. В целом же эта картина межрегионального сравнения их оценок ПП не сильно отличается от оценок бизнеса.

**Сводный ЯН-индекс по оценке бизнеса**



**Сводный ЯН-индекс по оценке госслужащих из регионов**



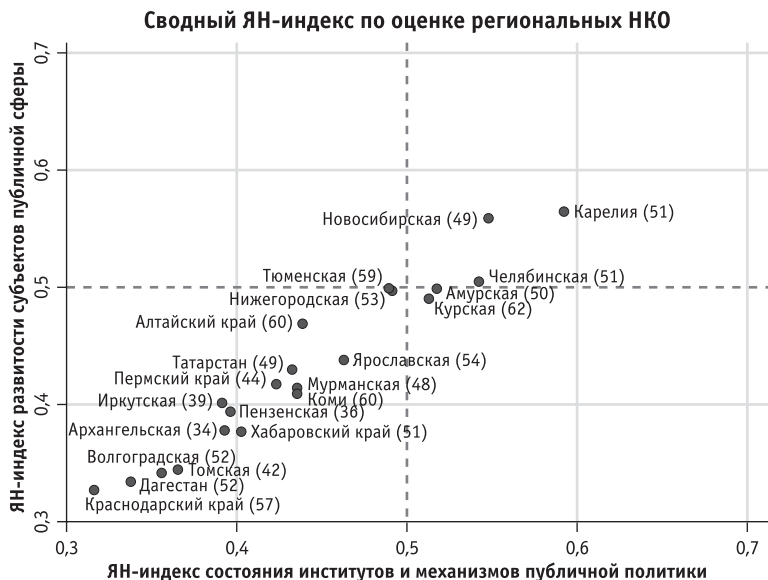


Рис. 12. Межрегиональное сравнение оценок ПП бизнесменами, представителями органов власти и НКО

По-иному выглядит межрегиональное сравнение оценок представителей власти. В ряде регионов они оптимистично оценивают состояние ПП, сильно отличаясь от мнений бизнеса и НКО. Что за этим стоит? Самодостаточность? Дистанцирование от общества? Или сознательное завышение своей роли в развитии ПП? Здесь нет общего знаменателя. В регионах, где выявлены сильные разрывы в оценках, скорее всего преобладает намеренное завышение оценки. Не синдром ли это «потемкинских деревень»?

И, наконец, еще один интересный результат, полученный нами на основе анализа результатов оценки публичной политики в динамике.

На рис. 13 приведены данные расчета ЯН-индекса для Приморского края, полученные в ходе пилотажного исследования 2005 г., а также в ходе проведения масштабного исследования 2009 г. Нетрудно видеть, что результаты не только сопоставимы, но хорошо интерпретируемы. В кризисном 2009 году оценки бизнеса изменились существенно меньше, чем оценки госслужащих и НКО. Более того, индекс оценки деятельности субъектов публичной сферы понизился, и это объяснимо тем, что в период кризиса предприниматели имели слабую поддержку со стороны разных ветвей власти. Некоторое улучшение оценок бизнесменами состояния институтов публичной политики объясняется тем, что за прошедшие годы деятельность ряда институтов была улучшена. Последнее нашло отражение и в том, что индекс состояния институтов по оценке НКО вырос на один пункт.

Наибольший прирост показал ЯН-индекс ПП, рассчитанный по результатам опроса госслужащих. Он вырос за 5 лет на 2 пункта. На наш взгляд, такой прирост — это излишне оптимистичная оценка, когда желаемое выдают за действительное.

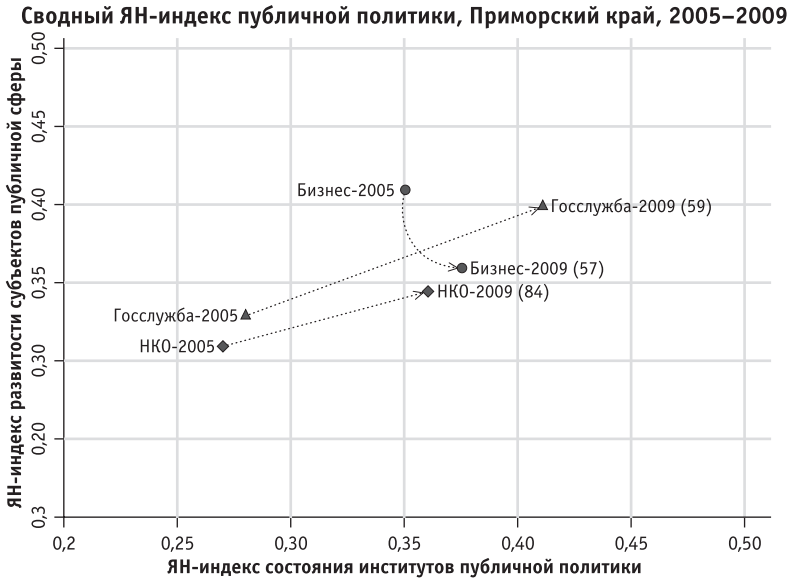


Рис. 13. Динамика изменения ЯН-индексов ПП в Приморском крае

В 2011 г. нами реализуется новый проект<sup>79</sup>, в котором, помимо ряда новых регионов, было решено провести мониторинг публичной политики для пяти регионов, обследованных в 2009–2010 гг.

На рис. 14 показано, какие изменения претерпели оценки представителей всех трех секторов в Ярославской области в 2011 г. по сравнению с 2009 г. Характерно, что оценки деятельности субъектов и институтов ПП, данные представителями НКО и бизнеса, ухудшились, в то время как оценки госслужащих улучшились.

В ходе обсуждения на фокус-группе с представителями всех трех секторов, выяснилось, что в значительной степени на такое ухудшение оценок повлияла отмена ЕСН и повышение общей ставки сборов с Фонда оплаты труда до 34%. Такая ставка оказалась непомерно высокой для деловой активности (в первую очередь не для сырьевых отраслей, а для таких, где на оплату труда идут значимые затраты). Заметим, что аналогичные изменения отмечены нами и в других регионах, где реализуется новый проект.

В меньшей степени повышение ставки повлияло на ухудшение оценок представителей НКО. О пагубности такого решения для малого и среднего бизнеса на территории всей страны говорили представители «Деловой России». Так, на сайте организации отмечено, что «Барометр «Деловой России» из месяца в месяц показывал чудовищный рост теневых зарплат (выдача конвертов с декабря 2010 г. по март 2011 г. выросла с 26% до 41%) и оттока капиталов (\$30 млрд за первые

<sup>79</sup> Проект «Условия, факторы и индикаторы модернизационного развития в регионах России: исследование с использованием количественных и качественных методов» осуществляется на средства государственной поддержки, выделенные в виде гранта Институтом общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 8 мая 2010 г. № 300-рп. Руководитель проекта — В.Н. Якимец.



пять месяцев)». В итоге страховые сборы в социальные фонды падают. Таким образом, безграмотное решение, принятое без изучения возможных последствий, привело к обратному результату по сравнению с тем, на который рассчитывали его авторы, полагая, что такое их «ручное управление» позволит спасти Пенсионный фонд страны.



Рис. 14. Динамика изменения ЯН-индексов ПП в Ярославской области

В целом, на общий уровень и характер развития институтов, механизмов и субъектов публичной политики в регионах, безусловно, влияют все системные пороки модели «управляемой демократии», креативный потенциал которой в условиях кризиса и посткризисного развития фактически оказался исчерпан. Переход к реализации целей и задач системной модернизации требует существенного пересмотра принципов организации публичной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Подтвердилось наше предположение о том, что чем ниже качество и характер осуществления принципов публичной политики в регионе, тем выше недовольство такими дисфункциональными явлениями, как *коррупция, неэффективность деятельности институтов и технологий диалога между властью и обществом, большой потенциал недовольства и социальной напряженности, негативное отношение к действиям власти, низкий уровень доверия и взаимопонимания всех основных акторов публичной сферы*, что сказывается на качестве состояния социального и человеческого капитала региона. Стоит особо подчеркнуть, что самым распространенным дисфункциональным явлением, существенно препятствующим формированию полноценной институциональной структуры публичной политики в регионах, является коррупция. Причем не в обычном понимании как *взятничество*, как криминально наказуемое действие, носящее чаще всего аномальный характер и воспринимаемое как издержки системы, следствие ее

недостаточной прозрачности, а как системная норма отношений бюрократии и бизнеса, где скорее исключением является безвозмездное предоставление административных услуг, а правилом — так называемая статусная рента<sup>80</sup>. Корни этого явления уходят в практику формирования отношений по поводу перераспределения собственности в лихие 90-е годы: собственник, осознающий нелегитимность или крайне слабую легитимность своего состояния и своих активов, и бюрократ с психологией рантье, если они взаимодействуют в рамках системы, где «понятия» часто выше закона, обречены на то, чтобы это взаимодействие продолжать на той же основе обмена товара «административный ресурс» на товар «деньги», товар «активы», товар «статусная рента» (недаром после коррупции на втором месте по числу негативных оценок респондентами упоминается несоблюдение принципа неприкосновенности частной собственности). Можно со всей определенностью сказать, что корпоративно-бюрократический стиль отношений накладывает существенный отпечаток на всю систему общественных отношений в России и во многом предопределяет «правила игры», на которых она основана. Его основное влияние проявляется в закупке каналов взаимодействия общества с властью и в становящемся все более очевидным отчуждении рядовых граждан и от бизнеса, и от самой власти. *Процессы корпоративизации отношений между обществом и властью самым негативным образом сказываются на развитии институтов и механизмов публичной политики и работают в противоположном направлении от реализации задач системной модернизации.*

Опыт функционирования публичной политики в регионах, где отмечен *партнерский и централизованный* типы ПП, позволил подтвердить вывод о том, что публичная политика получает свое полное выражение в утверждении определенного «местного порядка». По мысли французского социолога Е. Фридберга, она являет собой «относительно автономное политическое создание, которое осуществляет на своем уровне регулирование конфликтов между заинтересованными сторонами, а также обеспечивает артикуляцию и приводит в соответствие их индивидуальные и коллективные цели и интересы»<sup>81</sup>. В таких регионах не наблюдаются тенденции противопоставления региональных акторов поля публичной политики федеральным. Корпоративистские тенденции, когда политико-административный режим пытается встроить институты гражданского общества (профсоюзы и общественные объединения бизнеса, партии, СМИ и др.) в вертикаль власти, не выражены столь деструктивным образом, как в ряде других регионов России, где был выявлены *разрывные факторы* проявления публичной политики. Что это означает для существа понимания публичной политики? А то, что она по своей сути призвана управлять теми последствиями *разрегулирования* общества, которые порождаются корпоративистской политикой и архаичными методами «ручного» управления. Можно вполне согласиться с тем, что корпоративистские модели представительства интересов, когда в политике действует ограниченное число принудительных, неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально различных образований, которые получают одобрение или лицензируются государством и стремятся к монополии на представительство интересов в соответствующей области, толкают общество в направлении нарастания состояния неравновесия.

<sup>80</sup> *Перегудов С.П.* Бизнес и бюрократия в России: динамика взаимодействия // Полития. 2007. № 1.

<sup>81</sup> *Friedberg E.* Le pouvoir et la règles. P., 1993.

А это порождает «проблемы», «дисфункции» или «обратные эффекты», которые, в свою очередь, становятся объектами публичной политики. По сути, публичная политика противостоит той социальной асимметрии, которую создает чрезмерная корпоративизация общества, когда интересы корпораций приходят в противоречие с интересами развития территории или местного сообщества. Какие это имеет социально-политические последствия? По точному наблюдению французских исследователей публичной политики Пьера Мюлле и Ив Сюреля, «всякое *секторизованное* общество (социологическим выражением понятия «сектор» является корпорация. — прим. авторов) всегда сталкивается с проблемами социальной связанности. Такое общество неизбежно сталкивается с угрозами дезинтеграции. Однако это имеет место в том случае, когда оно оказывается неспособным преодолеть межсекториальные противоречия и антагонизмы. Именно эти угрозы призвана преодолевать публичная политика»<sup>82</sup>. В случае проведенного исследования вполне очевидно, что те регионы, в которых выявлены *центрированный* или *партнерский* типы публичной политики, стремятся к сбалансированному учету взаимных интересов и ожиданий, диалогу и, соответственно, взаимному конструктивному взаимодействию во имя решения задач устойчивого развития своей территории или местного сообщества. Таким образом, приведенные выше данные свидетельствуют, что потенциал и ресурс публичной политики является важным фактором устойчивого развития территорий и позитивной консолидации местного сообщества, а также, в не меньшей степени, способствует формированию высокой мотивации основных акторов поля публичной политики в направлении креативной, инновационной модернизации.

В отношении субъектных характеристик публичной политики практически все три группы всех регионов указали на слабость и неэффективность деятельности профсоюзов. В условиях острого кризиса «официальные» профсоюзы, входящие в ФНПР, оказались в большинстве случаев недееспособны, а альтернативные — крайне малочисленны и в силу этого слабы. Наемные работники перед угрозой увольнений или неоправданных сокращений заработной платы чувствуют себя экономически и политически незащищенными, а предприниматели и шире — работодатели — уповают на свою безнаказанность и монополизм. Профсоюзов как будто нет! Как никогда сегодня нужны действенные профсоюзы, которые возьмут на себя заботу о соблюдении законных прав и интересов наемных работников и проявят способность организовывать — в случае необходимости — коллективные действия и солидарность при защите прав простых людей труда. Как показывают наши исследования, практически все активные группы региональных сообществ в той или иной мере отказывают профсоюзам в праве считаться самостоятельной силой, способной отстаивать и выражать интересы наемных работников. К сожалению, самостоятельность профсоюзов в целом в общественном сознании россиян ставится под большое сомнение. Результаты многих исследований показывают, что россияне воспринимают большинство профсоюзных организаций как *зависимую* структуру. Они воспринимаются либо как слишком слабые для того, чтобы добиться от правительства и работодателей необходимого решения, либо как имитирующие оппозиционность. Даже когда профсоюзы громко заявляют о своем несогласии с правительством, они все равно выглядят в глазах населения «приводными ремнями», которые начинают действо-

<sup>82</sup> Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. P., 1998. P. 13–14.

вать только если это нужно правящим группам. Справедливости ради отметим, что «низовые» профсоюзные организации продолжают довольно настойчиво бороться за права наемных работников, что поддерживается многими респондентами нашего исследования. Иначе дело обстоит в отношении деятельности правящей верхушки профсоюзов, которая, по мнению ряда опрошенных граждан, занимается в основном лавированием между своими интересами и пожеланиями власть предержащих и владельцев бизнеса.

Низким качеством субъектности — согласно оценкам всех трех групп — характеризуется и *местное самоуправление*. И за этим фактом стоят серьезные политические процессы: в ходе длительного реформирования демократический потенциал институтов МСУ постепенно выхолащивался. В значительной мере муниципальная реформа, как и вся российская политика в сфере местного самоуправления, отражает общеполитические тенденции в стране. После того как выборы в России перестали быть конкурентными, было бы наивным ожидать расцвета автономного и демократического местного самоуправления. Более того, муниципальная политика оказалась заложником «управляемой демократии». Каждый шаг на пути к концентрации власти провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами. Так или иначе, на сегодняшний день не существует почти никаких гарантий против полной ликвидации местного самоуправления или его низведения до политически и экономически ничтожного уровня. Представленные характеристики в отношении института местного самоуправления лишней раз свидетельствуют, что потенциал последнего практически не используется как ресурс развития российского общества. А между тем никакая модель развития России в XXI веке немыслима без раскрепощения творческой энергии народа, без эффективных структур «низовой демократии». Какую из фундаментальных проблем ни возьми — инновационное развитие, информационное общество, гражданское общество, формирование среднего класса и т.д., — все, так или иначе, упирается в местное самоуправление. Как ни выстраивай вертикаль государственной власти, без надежной муниципальной горизонтали она будет, словно безжизненный ствол дерева, лишённого корней. Нелепа ситуация, когда граждане свободно избирают главу государства и депутатов, но при этом не могут самостоятельно решать, как обустроить жизнь в своем дворе, квартале, населенном пункте. Ненормально, когда на низовом уровне, где, по мнению социологов, решается до 4/5 всех жизненных проблем россиян, они оказываются без права на инициативу.

В целом, обобщая, можно сказать, что сложившийся моноцентричный режим привел к снижению роли публичной сферы и политики в современном политическом процессе, как на федеральном, так и на региональном уровне. Так, например, наши исследования показали, что, во-первых, там, где регионы получают существенную «подпитку» со стороны федерального центра (как в случае с Краснодарским краем, который активно реализует ФП «Сочи-2014») или крупного бизнеса, штабы которого располагаются в Москве, они в большей степени начинают ориентироваться на интересы более верхних и высоких этажей политико-государственной системы, часто превращая управление регионом в аналог иерархично и жестко выстроенной модели крупной корпорации. И наоборот — чем более дотационен и, соответственно, социально уязвим регион, тем

более взвешенно и партнерски он стремится выстраивать отношения с основными акторами публичного пространства, апеллируя к его деловой и гражданской активности. Во-вторых, степень развитости субъектов и институтов, механизмов публичной политики на региональном уровне во многом зависит от комбинации факторов своего регионального свойства — качества государственного и муниципального управления, стабильности и культуры кадрового корпуса управленцев (так, например, частая смена губернаторов Иркутской области, нестабильность управленческих команд привели к существенным откатам в развитии институциональной базы публичной политики, наработанной в 1990-е и «нулевые» годы), особенностей развития культуры взаимодействия гражданского общества и власти, наконец, личной политической воли тех лидеров, которые возглавляют основные статусные позиции в регионе, — губернаторов, руководителей законодательных собраний, общественных палат, институтов гражданского общества и бизнеса.

В целом, на федеральном уровне публичная политика пока не является системным свойством нынешней политической системы. Продолжает сохраняться система принятия политических и социально значимых решений в «режиме консультаций» и «приводных ремней», при активном контроле государственно-административных структур. Но подобная практика конструирования публичной политики порождает опасность усиления бюрократического корпоративизма. Традиционное чиновничество не готово к постоянному диалогу с партнерами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций. Формирование государственной политики оно по-прежнему рассматривает как составную часть своих прерогатив. Участие внешних сил воспринимается как покушение на суверенную территорию исполнительной власти. Существующая система принятия решений демонстрирует устойчивую склонность превращать «режим консультаций» в декорацию традиционно бюрократической политики. Поэтому «режим консультаций» работает в той мере, в какой высшая политико-государственная власть заинтересована оказывать политическое давление на участников, принуждая их к лояльности и сотрудничеству. Многие перспективные общественные организации и структуры, не обладая надежными каналами представительства интересов и политическими связями, оказываются вне сферы «парадигмы согласования», которая пока все больше функционирует в духе бюрократически-элитистского корпоративизма.

А между тем новые вызовы общественного развития, вызванные задачами перехода к системной модернизации, нацеливающей на формирование национальной инновационной системы, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с экспертизой и консалтингом по публичной политике, поскольку только последняя позволяет «свежей крови» социальных инноваций взломать стагнирующий механизм «управляемой демократии». Отсюда появляется потребность в поддержке со стороны гражданского общества, центров публичной политики, связанных с различными гражданскими и деловыми инициативами. В этом, видимо, кроется глубинный настрой государства поддерживать тот формат взаимодействия с гражданскими структурами, который в последнее время оформился в виде общественных обсуждений программных статей и обращений Президента РФ (пример публичной дискуссии вокруг его статьи «Россия, вперед!», подготовки последнего Послания Федеральному Собранию РФ). Иными словами, тот вариант стабильности и порядка, который в начале нынешнего десятилетия отвел Россию от края пропасти и минимизировал угрозы безопасности государства и общества, сегодня показал невысокий запас прочности и, особенно, развития.

Поскольку В.В. Путин так и не решил проблему российской бюрократии и ее экспансии в «большую политику». Именно поэтому политическая и экономическая стабилизация — как очевидные достижения путинской политики, сняв остроту проблемы безвластия и анархии, вернули мощь и уверенность бюрократическому классу в России, который в турбулентно развивающейся кризисной ситуации оказывается все более неэффективным, поскольку контролируемая «сверху» бюрократия не могла быть иной, кроме как традиционной, служащей не делу и закону, а лицам, преследующим свои собственные интересы. Сформировавшаяся «партия порядка» лишила себя «защиты от дурака» — политическая жизнь перестала своевременно получать подпитку «снизу». Роль оппозиции была заранее сведена к нулю. Отсюда стала плохо выполняться функция представительства интересов. Узкий политический класс замкнулся сам на себя и «закапсулировался». Поэтому симптомы кризисного развития не привели к росту голоса конструктивной политической оппозиции и политической публичной дискуссии. Нарастающее социально-политическое напряжение не канализировалось. И если в кризисные и штормовые 90-е годы ситуацию вытянул стихийно формирующийся, вопреки всем обстоятельствам, малый бизнес (люди шли в челноки, создавали малые предприятия и пр.) и некоммерческий сектор, который решал проблемы самозанятости и микрокредитования. (И хотя коррупция и криминалитет их прижимали, но они были не системны.) Сегодня малое предпринимательство и НКО-сектор фактически блокированы под административным прессом и уже системной коррупцией, поскольку проблема последней — это не «порча» государственного механизма, это уже сам механизм.

Но сегодня проблема стоит глубже: без расширения качества и системности публичной политики невозможно вести речь о переходе к модернизации, а тем более к инновационному типу развития российского общества. В принципе, речь надо вести о создании условий для социальной инновации — т.е. тех новых форм и механизмов общественной жизнедеятельности, которые способствовали социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (которая в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО и такой важнейший институт, как независимые и квалифицированные средства массовой информации. Множественность политических лидеров и институтов гражданского общества — страховка от опасностей авторитаризма и тоталитаризма, преследующих, как тень, едва ли не любую крупную демократию и всегда возникающих перед глазами в периоды преодоления кризисов либо затяжных трудностей. Попросту говоря, ситуация требует срочного разворота к широкому общественному диалогу, декомпрессии политического режима. Требуется возврат к реальной демократии, т.е. процессу постепенного «размораживания» политических процессов и гражданских инициатив, свернутых отчасти в годы правления В. Путина. Обществу необходимо вернуть веру в работоспособность политических механизмов воздействия на реальную власть, на процесс принятия социально значимых решений, а значит и разделения ответственности за свое будущее между обществом и властью. Большая гибкость и социальная эластичность создаваемой системы делает общественную среду менее напряженной, вовремя разряжает скопившуюся



ся деструктивную энергию, канализирует недовольство. А самое главное — дает пробиться новым росткам и трендам.

Таким образом, развитие публичной политики как пространства и технологии, в рамках и, соответственно, средствами которой идет выработка общенациональной программы развития — «повестки дня», на основе согласования интересов социально значимых групп сегодня, пользуясь языком Ю. Хабермаса, «колонизировано» административно-бюрократическими структурами власти. И тогда потенциал, ресурсы гражданского общества, которое может полноценно развиваться только в рамках публичной политики, отрезается от реализации задач модернизации, а последняя превращается в монополию властвующей политико-государственной бюрократии (со всеми вытекающими отсюда рисками — неэффективность, коррумпированность, оторванность от потребностей общества и пр.). Государственной бюрократии вообще свойственно сводить публичную политику к управлению, к администрированию, и тогда она превращается в монополию специалистов, чиновников-менеджеров, из нее выхолащивается главное содержание — интересы, их противоборство, соперничество, согласование. Общественные организации становятся нужными государственной бюрократии не для того, чтобы представлять кластеры частных интересов в публичной сфере, а только в качестве инструментов в мобилизации общества для выполнения разработанных ею программ и проектов в качестве «приводных ремней» от власти к массам. Обратная связь общества с властью мало интересует чиновников. Но между тем, именно эта связь — главное в деятельности гражданских ассоциаций, цель которых — артикулировать интересы общества и включать их в процесс формирования публичной политики. «Колонизация» пространства публичной политики и, соответственно, подавление активности субъектов гражданского общества — серьезный вызов проекту политической модернизации. Думается, не в последнюю очередь эти факторы приводили к срывам в реализации модернизационных проектов. «Каждый виток российской модернизации прошлых лет порождал, при всех своих достижениях, меньшую экономическую конкуренцию и меньшую политическую свободу в сравнении со своими историческими аналогами. Поэтому каждый из предыдущих витков российской модернизации оказывался лишь частично эффективным, его позитивные дивиденды быстрее исчерпывали себя и ставили новые проблемы»<sup>83</sup>. Только гражданское общество способно стать активным и заинтересованным актором в процессе ликвидации «бюрократических напластований» (термин ИНСОРа) и перезапуска политической конкуренции! Соответственно, необходимо убрать эти напластования, чтобы политическая конкуренция приобрела свой естественный масштаб, чтобы многообразные общественные движения, и в том числе оппозиционные партии, получили стимулы для роста, а с ростом — для формулирования реальных социально-политических программ. Поэтому ради сохранения собственной идентичности гражданское общество обязано противодействовать попыткам «колонизации» пространства гражданской самодеятельности со стороны государственной бюрократии и олигархических кланов. И одним из эффективных способов такого противодействия является гражданская экспертиза и контроль действий власти на всех уровнях. В основу гражданской экспертизы, в частности,

<sup>83</sup> Макаренко Б.И. Политическое измерение российской модернизации // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе. VII политологические чтения кафедры политологии и политического управления. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 12.

положен анализ интересов разных социально значимых групп граждан. Меры, предлагаемые властью, оцениваются под углом зрения их возможных последствий (как положительных, так и отрицательных) для различных категорий населения. Ведется поиск оптимального баланса интересов и компенсационных возмещений для тех групп, которым принимаемые решения наносят определенный вред. Гражданская экспертиза, таким образом, утверждает роль гражданского общества как самостоятельного игрока на поле публичной политики, препятствующего намерениям бюрократии и технократов превратить этот процесс из социально-политического в административно-технологический. Можно сказать, что гражданская экспертиза — действенное средство от подмены публичной политики голым администрированием.

У противников политической модернизации часто можно встретить аргумент, что любое открытие политической системы, расширение конкуренции приведет к потере управляемости, к тому, что во власти опять появятся чиновники, тесно связанные с теми или иными группами интересов. Но на самом деле это приговор нынешнему государственному корпоративизму, нынешней модели «вертикализации власти». Если укрепление этих институтов не исчерпало этих опасностей, это означает, что в стране так и не создано такое важнейшее качество демократии, как механизм конструктивного урегулирования конфликтов без «войны на поражение». А режим «ручного управления» политической системы начал работать все хуже и хуже. Достаточно сослаться на интервью В.Ю. Суркова, данное СМИ: «Вертикаль у нас тоже какая-то несовременная, неавтоматизированная». И далее: «Я еще несколько лет назад сказал, что централизация находится на пределе возможностей, больше нельзя»<sup>84</sup>. Увы, инерция бюрократической машины хочет эту централизацию завести еще дальше.

В диалоге государства и гражданского общества определяются собственно политические параметры публичной политики, а уже в этих рамках чиновники и технологи должны находить управленческие решения, обеспечивающие достижение намеченных целей. В продвинутых демократиях правящая элита заинтересована в том, чтобы в публичной политике сочетались обе эти стороны — управленческая и особенно политическая. Поэтому государственная власть, современные модели государства не только «терпят» гражданское общество, но активно взаимодействуют с ним, стремясь максимально интегрировать в публичную политику интересы всех социально значимых слоев населения. Ради этого в системе государственного управления создаются различные общественные советы, комиссии, экспертные советы для совместной работы по разным интересам групп.

Анализ особенностей функционирования публичной политики подводит нас к очень важному принципу модернизации политической системы — формированию эффективного государства, работающего на принципах «good governance», предполагающего справедливый общественный строй, обеспечивающий личную свободу, защищенность интересов и право на стремление к счастью. Таким образом, необходимость развития институтов и субъектов гражданского общества в рамках публичной политики со всей очевидностью высветило проблему формирования более современной модели государственности. Невозможно не согласиться с утверждением известного эксперта в области исследования проблем государства и современных элит О.В. Гаман-Голутвиной, что «становление инсти-

<sup>84</sup> Сурков В.Ю. Интервью // Ведомости. 18.03.2010.

тутов российского государства показывает, что в настоящее время достигнутые результаты демонстрируют слабую чувствительность отечественной государственности к распространяющейся в передовой части мира модели «*активизирующегося государства*». Проблема дополняется отсутствием разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и интересами и функциями бюрократии. Между тем подобное разграничение весьма существенно как концептуально, так и практически. В частности, проблемная ситуация в современной России характеризуется тем, что полномочия государства в ряде сфер несколько уже, чем в развитых странах (например, в сфере борьбы с организованной преступностью), тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии гипертрофированы. При этом бюрократия использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным»<sup>85</sup>. *Современная модернизация невозможна без того, чтобы государство не разбудило и не нашло способов включить в модернизационные процессы все общественные силы, начиная, естественно, с наиболее динамичных и перспективных. Но для того чтобы государство не просто сохраняло модернизационный потенциал, а становилось инициатором, движущей силой этого мегапроекта, выполняя важнейшие функции, необходима поддержка и активное воздействие институтов и субъектов гражданского общества.* Эти задачи взаимообусловлены, поскольку государство и гражданское общество тесно связаны между собой. «Можно сказать, это парные категории, отражающие взаимодействие публичного и частного в общественной жизни. Гражданское общество выражает многообразие частных интересов различных слоев и групп населения. Государство призвано представлять публичные интересы общества как целого, аккумулируемые из многообразия частных интересов, выражаемых и защищаемых гражданскими организациями. В принципе они выполняют одну и ту же функцию — гармонизации публичного и частного в жизни и развитии общества»<sup>86</sup>.

Ответом гражданского общества на вызов государственно-бюрократического корпоративизма должно стать расширение публичной сферы общественной жизни. Для преодоления «бюрократических напластований» и укрепления гражданской солидарности общества необходимо широкое и постоянное обсуждение общественно-политических проблем в пространстве публичной политики. Таким образом, из сопоставления многообразных интересов и социальных практик будет выработываться общенациональная гражданственность. А для задач реализации модернизации важнейшим условием является заключение договора, своеобразного пакта ответственности всех системных политических и общественных сил. Для сохранения баланса управляемости и развития необходим консенсус о базовых принципах развития страны и политического поведения власти и оппозиции. Если такой консенсус будет создан, то можно будет переходить к созданию механизмов управления различными социально-политическими конфликтами демократическим путем. Именно этот диалоговый механизм, вырастающий и функционирующий в поле публичной политики, откроет путь к строительству коалиции за модернизацию.

<sup>85</sup> Гаман-Голутвина О.В. Роль элиты в модернизации страны — мировой и отечественный опыт // Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2010. С. 24.

<sup>86</sup> Красин Ю.А. Вызовы гражданскому обществу — это вызовы демократии // Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИСПИ РАН, 2010. С. 137.

# ПРИЛОЖЕНИЕ К ГЛАВЕ V. ПРОЕКТ МОДЕЛЬНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В Н-ской ОБЛАСТИ

## Глава 1. Общие положения

### Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон определяет гарантии, общие принципы, содержание и меры государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Н-ской области.

Действие настоящего Закона не распространяется на отношения, участниками которых являются государственные корпорации, государственные компании, а также общественные объединения, являющиеся политическими партиями.

### Статья 2. Правовая основа государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

Правовую основу государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях», Федеральный закон «Об общественных объединениях», другие федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Н-ской области, настоящий Закон, другие законы Н-ской области и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Н-ской области.

### Статья 3. Принципы государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций

Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций осуществляется в соответствии с принципами:

- равенства прав на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, отвечающих требованиям настоящего Закона;
- признания самостоятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и их права на участие в определении мер государственной поддержки;
- открытости содержания и мер государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций не могут быть использованы органами государственной власти и местного

самоуправления Н-ской области, должностными лицами против законных интересов социально ориентированных некоммерческих организаций, а также в целях изменения характера их деятельности.

#### **Статья 4. Меры государственной поддержки, которые могут предоставляться социально ориентированным некоммерческим организациям в Н-ской области**

Настоящим Законом устанавливаются следующие меры государственной поддержки, которые могут предоставляться социально ориентированным некоммерческим организациям:

1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством Н-ской области о налогах и сборах;

3) размещение у социально ориентированных некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством Н-ской области о налогах и сборах;

5) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям государственных гарантий Н-ской области;

6) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям субсидий из областного бюджета в форме грантов Губернатора Н-ской области на выполнение социальных проектов;

7) передача социально ориентированным некоммерческим организациям государственного казенного имущества Н-ской области в аренду;

8) установление социально ориентированным некоммерческим организациям особенностей определения размера арендной платы за пользование государственным казенным имуществом Н-ской области, а также внесения этой платы (далее — особенности определения размера арендной платы и (или) ее внесения);

9) передача социально ориентированным некоммерческим организациям государственного казенного имущества Н-ской области в безвозмездное пользование;

10) предоставление бесплатного эфирного времени социально ориентированным некоммерческим организациям государственными и муниципальными организациями Н-ской области, осуществляющими теле- и (или) радиовещание;

11) предоставление бесплатной печатной площади социально ориентированным некоммерческим организациям редакциями государственных и муниципальных печатных изданий Н-ской области;

12) иные формы поддержки, в соответствии с законодательством Н-ской области.

### **Статья 5. Некоммерческие организации, которым могут предоставляться меры государственной поддержки, установленные настоящим Законом**

Органы государственной власти Н-ской области могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;
- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культурное, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
- 10) защита семьи, детства, материнства и отцовства;
- 11) развитие детского и молодежного общественного движения, поддержка детских, молодежных общественных объединений и общественных объединений, работающих с детьми и молодежью;
- 12) развитие институтов гражданского общества;
- 13) укрепление межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений, профилактика экстремизма и ксенофобии;
- 14) содействие развитию предпринимательства и туризма на территории Н-ской области;
- 15) деятельность в области средств массовой информации, а также издательского дела;
- 16) содействие охране правопорядка.

### **Статья 6. Областной реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, пользующихся государственной поддержкой**

Областной реестр социально ориентированных некоммерческих организаций является учетным документом и формируется в целях регистрации организаций, получивших государственную поддержку в Н-ской области в порядке, определяемом действующим законодательством.



### **Статья 7. Гранты Губернатора Н-ской области**

1. Губернатор Н-ской области вправе принять решение о предоставлении субсидий из областного бюджета в форме грантов для осуществления проектов социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — грант Губернатора Н-ской области).

Гранты Губернатора Н-ской области предоставляются ежегодно в соответствии с положением, утвержденным Губернатором Н-ской области.

2. Предоставление гранта производится на основе открытого конкурса. Информация о проведении открытого конкурса на получение гранта Губернатора Н-ской области (далее — конкурс) публикуется в средствах массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти Н-ской области, не позднее чем за три месяца до начала проведения конкурса.

Конкурсы на предоставление грантов социально ориентированным некоммерческим организациям проводятся уполномоченным правительством Н-ской области исполнительным органом государственной власти Н-ской области.

3. Экспертная оценка заявок на участие в конкурсе по предоставлению грантов осуществляется экспертным советом, формируемым Общественной палатой Н-ской области в соответствии с утверждаемым ей положением.

4. В случае нецелевого использования гранта или несвоевременного предоставления отчета об использовании выделенных бюджетных средств получатель гранта несет ответственность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, законодательством Н-ской области и заключенным договором.

### **Статья 8. Порядок формирования и ведения перечней имущества Н-ской области, образующего инфраструктуру поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций**

В перечни имущества Н-ской области, образующего инфраструктуру поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, включаются:

1) имущество инфраструктуры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций:

а) центров и агентств по развитию социально ориентированных некоммерческих организаций, фондов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

б) союзов и ассоциаций социально ориентированных некоммерческих организаций;

2) имущество Н-ской области, свободное от прав третьих лиц и предназначенное для передачи в аренду и (или) в безвозмездное пользование социально ориентированным некоммерческим организациям;

3) имущество Н-ской области, арендуемое социально ориентированными некоммерческими организациями непрерывно в течение не менее одного года;

4) имущество Н-ской области, переданное в аренду и (или) в безвозмездное пользование социально ориентированным некоммерческим организациям.

2. Государственное имущество, включенное в указанные в пункте 1 настоящей статьи перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям и не подлежит отчуждению в частную собственность.

3. Порядок ведения и обязательного опубликования указанных перечней в средствах массовой информации, а также размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет устанавливается правительством Н-ской области.

### **Статья 9. Порядок передачи государственного казенного имущества Н-ской области в аренду и (или) безвозмездное пользование**

1. Органы государственной власти Н-ской области, уполномоченные на управление государственным имуществом, вправе предоставлять имущество, находящееся в государственной собственности Н-ской области и включенное в соответствующие перечни, социально ориентированным некоммерческим организациям в безвозмездное пользование и (или) аренду на льготных условиях в порядке, установленном правительством Н-ской области.

2. Орган государственной власти Н-ской области, оказавший имущественную поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, вправе обратиться в суд с требованием о прекращении прав владения и (или) пользования социально ориентированными некоммерческими организациями предоставленным им государственным имуществом при его использовании не по целевому назначению и (или) с нарушением запретов и ограничений, установленных действующим законодательством.

### **Статья 10. Информационно-методическая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций**

1. Исполнительные органы государственной власти Н-ской области в пределах своей компетенции оказывают социально ориентированным некоммерческим организациям при взаимодействии с ними информационно-методическую поддержку для достижения ими своих уставных целей.

2. Оказание информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами государственной власти Н-ской области путем создания областной информационной системы и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях реализации государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

При оказании информационной поддержки органы государственной власти Н-ской области создают условия для эффективного использования социально ориентированными некоммерческими организациями информационно-телекоммуникационной сети Интернет, создают пункты безвозмездного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к сети Интернет, в том числе по месту нахождения данных организаций.

3. Формами информационно-методической поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций являются:

1) создание условий для свободного доступа к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти Н-ской области;

2) организационно-методическая работа с руководителями социально ориентированных некоммерческих организаций по вопросам взаимодействия с органами государственной власти Н-ской области;

3) издание методических материалов для социально ориентированных некоммерческих организаций по вопросам взаимодействия с органами государственной

власти Н-ской области, а также осуществления ими своей уставной деятельности и соблюдения действующего законодательства;

4) проведение обучающих тематических семинаров и научно-практических конференций по вопросам взаимодействия органов государственной власти Н-ской области и социально ориентированных некоммерческих организаций, а также по иным социально значимым вопросам.

### **Статья 11. Подготовка кадров социально ориентированных некоммерческих организаций**

По запросам социально ориентированных некоммерческих организаций Правительство Н-ской области организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников и добровольцев этих организаций в пределах бюджетных ассигнований, ежегодно выделяемых на эти цели.

### **Статья 12. Участие социально ориентированных некоммерческих организаций в реализации областных целевых программ**

Областная целевая программа государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций определяет основные направления, формы и условия поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе:

— содействия развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных некоммерческих организаций;

— пропаганды и популяризации деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций;

— анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, оценки эффективности мер, направленных на развитие социально ориентированных некоммерческих организаций в Н-ской области;

— реализации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций.

### **Статья 13. Содействие муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций**

К полномочиям правительства Н-ской области в вопросах содействия муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций относятся:

1) методическое обеспечение органов местного самоуправления и оказание им содействия в разработке и реализации мер по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований;

2) разработка, принятие и участие в реализации межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

3) осуществление иных полномочий, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом Н-ской области, законами и иными нормативными правовыми актами Н-ской области.

#### **Статья 14. Приведение нормативных правовых актов Н-ской области в соответствие с настоящим Законом**

1. Нормативные правовые акты органов государственной власти Н-ской области подлежат приведению в соответствие с настоящим Законом в течение трех месяцев со дня его официального опубликования.

2. Со дня вступления в силу настоящего Закона и до момента истечения срока, определенного частью 1 настоящей статьи, нормативные правовые акты органов государственной власти Н-ской области применяются в части, не противоречащей настоящему Закону.

#### **Статья 15. Вступление в силу настоящего Закона**

1. Настоящий Закон вступает в силу через 10 дней со дня его официального опубликования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования нами были получены следующие выводы.

Стране необходима системная модернизация, совмещающую экономическую, политическую и социокультурную модернизацию. Это, соответственно, требует все большее включение в предметное поле политологии не только собственно политического, но и других срезов жизни — социальной, миграционной, экономической и пр. политики, объединяя все это в сбалансированных политических решениях и действиях.

Трудности развития российского общества состоят в том, что общество оказалось перед императивом «креативной модернизации», основой которой является инновационный тип развития, не решив задач «первичной» модернизации, призванной освободить социум от традиционалистских и тоталитарных наслоений, очистить от деформаций «дикого капитализма», провести реиндустриализацию страны. В этих условиях требуется не только политическая воля и профессионализм политических лидеров, но и подключение потенциала гражданского общества, которое позволит перевести требования модернизации «сверху» в мотивацию активной части общества.

В этом отношении можно со всей определенностью сказать, что сложность и амбивалентность задач модернизации будут требовать и формирования комплексного по своей природе субъекта модернизационных изменений. Должны быть преодолены иллюзии 1990-х годов, что таким субъектом в России способен стать «реальный» собственник. Или своекорыстная и достаточно хищная государственная бюрократия. Эти группы, — в своем нынешнем виде — способны только создавать и множить социальные конфликты, ведущие к деструктивным социальным последствиям. Вряд ли такой группой может выступить и весьма аморфный «средний класс», к тому же часто исчисляемый у нас просто по величине среднедушевого дохода. Необходимо сделать нужные выводы из важнейшего постулата постиндустриализма, что если в обществе XIX века основным фактором производства выступали капитал и труд, то в современном обществе, в обществе подлинно инновационного типа, таковым фактором выступают знания. Следовательно, собирательным субъектом инновационной модернизации могут стать инновационно настроенные представители малого и среднего бизнеса, экспертного сообщества, представители гражданской и деловой инициативы, молодежи, словом, все те, кто объективно включен в процесс созидания «экономики знаний» и создания соответствующей ей социальной, социокультурной и социально-политической инфраструктуры. В большинстве случаев эти задачи решаются силами и технологиями гражданского общества.

В целях более полного раскрытия роли и места гражданского общества в сложных и противоречивых процессах модернизации, необходимо более отчетливо выделять в его внутреннем содержании его изначальную связь с государством, точнее — характер его взаимодействия с государством, тем самым указывая, что гражданское общество в истории человечества возникло как необходимый элемент обратной связи для коррекции управленческих воздействий, идущих от

политического государства. При таком подходе гражданское общество не представляет собой некое независимое, изолированное от государства социальное пространство, противостоящее ему в любых формах. Наоборот, гражданское общество и демократическое государство соединены друг с другом целым рядом структурных связей, поскольку государство, осуществляя управленческо-посреднические функции в общественной жизни, не может не соприкасаться с гражданскими ценностями и институтами, так как последние через систему горизонтальных связей охватывают все общественные отношения.

Представляется, что судьба успешного осуществления в России проекта системной модернизации может быть связана только с одновременной демократизацией политической системы. Причем демократия в этом случае должна выступать не только в качестве электоральной, но и сформироваться как *полития*, с устойчивыми институтами и общепринятыми правилами игры, включающими в систему принятия решений гражданское общество. Если и в этот раз судьба модернизации будет отдана на откуп только государству и стоящей за ним бюрократии, превратившейся в последние годы из инструмента управления в управляющую силу, то модернизационный проект так и останется на уровне «пиар-проекта». Именно поэтому опора на гражданское общество, на принципы конкурентности, плюрализма, открытости, публичности, которые в большей степени способствуют эффективному развитию человеческого и социального капитала, может стать серьезным защитным клапаном, препятствующим сползанию в стагнацию и деградации. Ибо, как показывает мировой опыт, успешное и эффективное осуществление постиндустриальных модернизаций происходит только при использовании индивидуальной инициативы и полноценной рыночной конкуренции, а провалы — когда главным актором остается только государство.

Представляется, что основным тормозом на пути формирования *«инновационной модернизации»* будут, прежде всего, факторы социально-политического свойства, среди которых главным является характер сформировавшегося в России политического режима, который противоречит требованиям модернизации и тем планам инновационного рывка, что были обозначены в известных выступлениях российских лидеров, особенно в формуле «четырех И»: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции. Российский политический режим приобретает отчетливые авторитарно-бюрократические черты, а именно: закрытый характер, исключаяющий массовое политическое участие; дифференцированную, но не консолидированную элиту, персоналистский характер верховной власти, опорой которой составляет бюрократия, функционирующая через выстроенную «вертикаль». Это приводит к закупорке механизмов взаимодействия власти и общества и атрофии обратных связей.

Современный процесс глобализации как новый мегатренд совершенно по-новому расставил акценты в соотношении понятий «стабильность—динамика», он усилил функциональную зависимость социально-политической стабильности от динамических процессов. Чем динамичнее развивается общество, тем более оно стабильно. Стабильность застойных обществ иллюзорна. Она чревата взрывом и распадом системы. Таким образом, чрезмерно высокая степень стабильности (особенно навязываемой и жестко управляемой «сверху») предполагает жесткую сопротивляемость изменениям — как вне, так и внутри системы. Обратная сторона этой качественной характеристики — ослабленная способность адаптироваться к меняющимся условиям существования, что ведет к гибели. Гораздо



выше жизнеспособность динамических систем, в которых степень стабильности, обеспечивая самосохранение, не является непреодолимым препятствием для назревших изменений. Стабильность в динамических системах покоится на совокупности неустойчивых равновесий между системообразующими и системоизменяющими процессами.

Процесс политической модернизации в России объективно актуализировал противоречие, которое можно сформулировать как противоборство между тенденцией к стабилизации, равновесию и дальнейшему изменению, преобразованию. В рамках этого противоречия и разворачивается нынешнее взаимодействие государства и гражданского общества. Консервативно настроенная часть элиты, используя мобилизационный потенциал института «партии власти», формирует бюрократическую стабилизацию под жестким контролем административных структур, с опорой на патрон-клиентелистские отношения, с большой примесью внеправовых практик и отношений. Стремление к преодолению «проблемности» и противоречивости модернизационных процессов посредством однобокого акцента на поддержание стабильности ведет к элиминации конфликта как элемента социальной динамики из общественных отношений. «Снятие» существования и проявления многообразия интересов и позиций активного гражданского общества под эгидой административно-бюрократического единообразия свидетельствует о переходе к безальтернативному существованию и сужает спектр источников и стимулов развития.

Существенным ограничением на пути системной и политической модернизации является неготовность самого общества, его глубинных и средних слоев к масштабным преобразованиям, что свидетельствует о незавершенности социальной модернизации: мы имеем дифференциацию общества, плюрализацию интересов составляющих его групп и отдельных индивидов, даже осознание этой плюрализации, но это пока не привело к осознанию большинством россиян общности своих интересов с интересами конкретного социального класса или иных социальных групп макроуровня и попыткам солидарно отстаивать эти интересы с использованием соответствующих институциональных возможностей. Но именно это является основой гражданского общества, которое возникает там и тогда, где и когда осознание плюрализма интересов членов общества доходит до осознания общности собственных интересов с интересами других социальных групп и совместными выступлениями в их защиту. При такой ситуации огромная ответственность ложится на качество государственного управления, на способность политического класса подчинить действия бюрократии целям стратегического развития страны для того, чтобы она из инструмента управления не превратилась в управляющую силу.

Важной чертой, характеризующей модернизационные процессы в России на разных этапах исторического развития, является особая роль государства в подготовке и проведении модернизационных преобразований. Но гипертрофия роли государственного начала в модернизации с опорой на бюрократическую мобилизацию приводит к тому, что основные усилия направляются на модернизацию структур самого государства или тех сфер, которые непосредственно связаны с государством (например, военных структур, административно-бюрократического аппарата, корпораций и т.д.). Именно в силу высокой цены мобилизационных амбиций государства, игнорирования им потенциала и ресурса самого общества происходит соскальзывание на *имперскую модель модернизации*, которая под-

чинена в первую очередь задачам военно-политической экспансии империи, обороны от внешних врагов и поддержания статуса великой державы, а вовсе не решению внутренних проблем, тем более не повышению народного благосостояния. Имперская модель модернизации порождала удивительное сочетание самого передового в науке и технике с отсталым, даже архаичным в экономике и повседневной жизни, высочайшей культуры — с вопиющим бескультурьем и невежеством. Прогресс, реализация смелых технических и архитектурных проектов в России уживались с потрясающе пренебрежительным отношением к человеческой жизни, полным неуважением к личности человека.

Альтернатива бюрократической мобилизации, воплотившаяся в укреплении сверх меры «вертикали власти», видится в выявлении иных центров влияния на модернизационное поле. И такой центр обнаруживается только в структурах гражданского общества, в реанимации процессов самоорганизации и самостоятельности общества. Ведь чем более аморфным и несамостоятельным оно было, тем большее число организационных и трансформационных задач ложилось на государство. Такое общество не только было не в состоянии осуществлять контроль за государством, но и не могло обеспечивать ему обратную связь. Между государством и обществом не возникало динамического равновесия и эффективных институциональных каналов взаимодействия, которые позволяли бы своевременно преодолевать появлявшиеся противоречия как внутри государства и общества, так и между ними. В итоге российское государство стало обладать очень *слабой внутренней трансформационной способностью* и периодически разрушалось под гнетом собственного всемогущества и одновременно бессилия.

В развитии и укреплении гражданского общества в информационном обществе значительную роль начали играть негосударственные некоммерческие организации, которые образуют так называемый «третий сектор». Своей деятельностью НКО либо стабилизируют политическую систему, либо дестабилизируют. Кроме того, некоммерческий сектор, как правило, представляет собой надежный элемент «обратной связи» между гражданами и органами власти, при которой политический режим получает объективные данные об эффективности управленческих решений и ответной реакции на них населения. История становления гражданского общества свидетельствует о том, что неправительственные организации стимулируют социальную активность, а она, в свою очередь, стимулирует развитие экономики, социальной сферы и, в целом, прогресс демократических государств. Таким образом, некоммерческий сектор — это существенный ресурс общественности и деловой инициативы, который современное государство только начинает осознавать, приступая к решению масштабных задач системной модернизации.

Государственная и муниципальная власть должны быть объективно заинтересованы во взаимодействии с организациями «третьего сектора». Страна вошла в проект модернизации с весьма неблагоприятным состоянием социальной политики и человеческого капитала. В ряде случаев некоммерческие организации действуют успешнее и экономичнее, чем государственные учреждения. Это показывают исследования, проводившиеся во многих странах. В результате государству нередко оказывается выгоднее передавать средства независимым негосударственным организациям, разумеется, в обмен на четкие, конкретные и контролируемые обязательства с их стороны, чем создавать дополнительные структуры. Как отмечают многие эксперты, положение государства сейчас весьма

сложное, задачи социальной политики чрезвычайно масштабны, но потенциал их решения «не адекватен этим задачам». Отсюда и потребность в смене социальной политики. Именно организации «третьего сектора» выступают носителями инновационного реформаторского потенциала в социальной сфере, способствуя превращению официального проекта модернизации в состояние самомодернизации.

Используя концепт *социально-трансформационной структуры* общества<sup>1</sup>, представляющий систему взаимосвязанных социальных субъектов, деятельность и поведение которых служат движущими силами трансформационного процесса, показано, что гражданское общество аккумулирует социально-инновационную активность базовых и средних слоев общества. На основании проведенного анализа сделан вывод, что *связь между инновационным потенциалом общества и развитием гражданского общества носит обоюдный, двусторонний характер*. Чем выше инновационный потенциал общества, чем шире, свободнее, благополучнее и, следовательно, активнее средние и базовые его слои, тем успешнее развиваются структуры гражданского общества. Развитие же этих структур, в свою очередь, позволяет индивидуальным силам новаторов сливаться в коллективную силу и волю, что делает их активность более эффективной. В конечном счете, продвижение России к гражданскому обществу зависит от того, какая доля социально активных людей будет затрачивать свои усилия не только и не столько на повышение личного благосостояния, сколько на деятельность, связанную с общественным благом и, в частности, с развитием гражданских структур. И, соответственно, наоборот, чем более развиты будут структуры и субъекты гражданского общества, тем более активно общество будет осваивать инновационный тип развития.

Для политической системы и государственного управления России центральной проблемой является подлинная демократизация, позволяющая выстраивать на принципиально иной основе отношения между государством и гражданами, их объединениями через укрепление институтов публичной сферы и публичной политики, позволяющих сформировать такую стратегию общественного развития, в которой начала стихийности (самодетельности, спонтанности) и сознательности не только бы дополняли, но и усиливали друг друга. Цивилизованно преодолеть антиномичность в России невозможно без наличия системы публичных институтов, способных видеть наше общество не только «сверху» или «снизу», но и «в целом», в «единстве его многообразия». Только этот вариант исключит логически вытекающую из насильственного навязывания «сверху» десинхронизацию общества и власти, элиты и народа, которые вели к масштабным социальным конфликтам.

Гражданское общество является тем пространством, в рамках которого происходит формирование и сохранение социального капитала, который цементирует страну «снизу». Именно это обеспечивает устойчивость общества, вне зависимости от политических перестановок «сверху». Социальный капитал в этом смысле формирует основы устойчивого социального и политического порядка, обеспечивает возможность добровольного коллективного поведения. В конечном счете, социальный капитал, протягивая нити доверия и социальной солидарности, помогает упрочить каркас общества, содействуя его демократической, а не навязанной, гомогенной консолидации. Важную роль в этом процессе играет

<sup>1</sup> Разработан известным социологом Т.М. Заславской.

характер взаимодействия власти и гражданского общества. Очень важно, чтобы усилия по развитию социального капитала стали результатом совместной работы этих субъектов. А совместные усилия этих сторон, поиск баланса их стратегических интересов могут осуществляться только в рамках социального партнерства в области общественных отношений.

Динамическое, в оптимальном режиме становление демократической элиты в условиях современной России возможно лишь в русле общественного примирения, консенсуса социальных сил, достижения согласия и сотрудничества всех ветвей власти. Не менее важно формирование в стране современной многопартийной системы как важной составной части гражданского общества, способной обеспечить надежную социальную базу поддержки элиты как субъекта общественных преобразований. Для модернизирующегося российского общества первостепенную значимость имеет не борьба с элитарностью, а решение проблемы рекрутирования наиболее квалифицированной, результативной и полезной для общества политической элиты, своевременного ее качественного обновления, предотвращения отчуждения от народа, а не превращения в замкнутую господствующую привилегированную касту. Иными словами, речь идет о необходимости создания соответствующих институтов, которые обеспечивали бы эффективность политической элиты и ее подконтрольность обществу. И одним из важнейших таких институтов выступает гражданское общество.

С 1970-х гг. на Западе, а в России с 1990-х гг. стала активно развиваться концепция социального партнерства в области общественных отношений как новой технологии взаимодействия трех самостоятельных сил общества — государства, бизнеса и некоммерческого («третьего») сектора для сложения и взаимоусиления ресурсов и совместных усилий в решении социально значимых проблем общества. Более того, в этой связке неправительственные организации (ННКО) стали выполнять функции *организатора диалога* в социуме, *инструмента* и *индикатора* взаимодействия государства и общества. В России некоммерческий сектор, объединяя социально-инновационные силы общества, превратился в самый динамичный сегмент гражданского общества и стал инициатором выстраивания новой системы функционального представительства интересов в системе государственного управления, развивающегося в направлении технологии политических сетей. Выявлено, что межсекторное социальное партнерство (МСП далее), которое объединяет социально-инновационные слои различных социальных групп общества в лице различных некоммерческих организаций, сегодня получило распространение во всех 83 субъектах Федерации и привело к утверждению в общественном сознании двух принципиальных системообразующих моментов: государственная поддержка общественных инициатив гораздо эффективнее, чем любая попытка реформирования «сверху»; без понимания и заинтересованного участия общественности любая инициатива органов власти изначально обречена на провал. Более всего позитивный характер МСП проявился в развитии государственно-частного партнерства, с одной стороны, стимулируя бизнес к проявлению социальной ответственности, а с другой, подталкивая государство к более партнерским отношениям с субъектами МСП. Так, в частности, выявлена насущная необходимость, чтобы и власть, и бизнес пошли на взаимные уступки друг другу: власть должна гарантировать бизнесу правовые и политические условия для активности, а бизнес — поменять ориентацию с сиюминутных, краткосрочных выгод на долгосрочные, стратегические интересы, поскольку

многие представители отечественного бизнеса по-прежнему воспринимают свою деятельность как место быстрого обогащения. Но для реализации партнерской модели взаимоотношений власти и бизнеса необходима поддержка и давление всего гражданского общества. Без этого политические «верхи» власти и бизнеса переломить ситуацию в одиночку не смогут. Только при включенности в эти процессы активных сил гражданского общества тупиковая ситуация с неработоспособной моделью корпоративного государства может перерасти в полноценный политический плюрализм и новый по своему качеству корпоративизм.

На основе обобщения конфликтологического дискурса было показано, что важным условием институционализации конфликтных взаимодействий социально-политических субъектов является артикуляция различий и противоположности сторон. Если в конфликте неоправданно подчеркиваются лишь общие интересы, эффективно урегулировать его невозможно. Настаивание на общих интересах при умалении различий гораздо чаще ведет к эскалации конфликта, к росту, а не ослаблению структурного насилия. Несоблюдение этого принципа на практике приводит к маргинализации такого важного явления политической жизни, как оппозиция. Цивилизованное отношение к оппозиции свидетельствует о зрелости как гражданского общества, так и в целом политической системы. В прошедшие «нулевые» годы эволюция политических институтов в России двигалась в направлении все большей монополизации и унификации политического пространства. Институциональные механизмы включения во внутренний план политической системы значимых вневластных позиций и альтернатив сегодня не сформированы. Но безальтернативность ведет к подспудному накоплению в обществе в течение не разрешенных противоречий, которые начинают метастазировать и разрушать здоровые ткани общественной системы. Именно поэтому политические изменения в будущем могут принять деструктивную форму, стать радикально делегитимирующими «партию власти», не реформирующими, а взрывающими «статус-кво». Опасность подобного положения вещей российским правящим классом слабо осознается: если он и дальше будет игнорировать полноценный диалог с гражданским обществом и сознательно маргинализировать оппозицию, подобный конец неминуем.

На основе анализа состояния социального (третью-юнионистского) партнерства выявлено, что его механизм в России развивается в условиях глубокого общего кризиса, резко выраженной поляризации коллективно-договорного процесса, несформированности равноправных субъектов, неразвитости элементов гражданского общества, недостаточно разработанной правовой системы регулирования социально-трудовых отношений. Отсюда происходят серьезные «сбои» в сложной диалектике согласия и противостояния, миролюбия и конфронтации, индивидуализма и коллективизма, заложенных в природе социального партнерства как определенного типа договорных отношений и одного из важнейших способов социального бытия. Сложившийся вариант социального партнерства отличается слабой отзывчивостью к динамично меняющимся запросам наемного труда и, соответственно, слабо отвечает растущим задачам полноценного воспроизводства и поддержания человеческого капитала — главного условия реализации инновационной модернизации.

Необходимость разработки социальных механизмов взаимодействия государства и гражданского общества особое значение придает социально-коммуникационным процессам, институционализации и легитимации механизмов

постоянного диалога: необходимость взаимообратных коммуникаций, исходящих от государства и общественных ассоциаций, диктуется значительным усложнением социального контекста и растущим уровнем требовательности общества к качеству государственного управления.

Особую роль в углублении взаимодействия власти и гражданского общества в России играет постоянный диалог общества и государства, социума и власти, раскрепощение личности и гражданской самоорганизации общества; только таким образом можно сформировать новый тип социально-политических отношений, основой которого становится социальное партнерство как многоплановый общественно-политический процесс.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Медведев Д.А.* Выступление на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 г. // Российская газета. 23.01.2008.
2. *Медведев Д.А.* Выступление на заседании Совета по реализации национальных проектов и демографической политики // Российская газета. 20.01.2010.
3. *Медведев Д.А.* Послание к Федеральному Собранию РФ. М., 2008.
4. *Медведев Д.А.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. М., 2009.
5. *Медведев Д.А.* Выступление на заседании Госсовета // Стенограммы заседания Госсовета 22 января 2010 г.
6. Материалы Стенографического отчета о заседании Госсовета 22 января 2010 г. // <http://www.kremlin.ru>
7. Положение об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 8 июля 2000 г. // Российская газета. 11.07.2000.
9. Послание Федеральному Собранию РФ Президента России Владимира Путина // Российская газета. 26.04.2007.
10. Выступление Президента РФ В.В. Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле // Российская газета. 27.05.2004.
11. Выступление В.В. Путина на I Гражданском форуме // Российская газета. 22.11.2001.
12. *Аксентьев В.А.* Проблемы исхода этнических конфликтов: современные воззрения // Этнические конфликты и их урегулирование: взаимодействие науки, власти и гражданского общества: Сборник научных статей. Москва—Ставрополь: Изд-во СГУ, 2002.
13. *Аксенова О.В.* Профсоюзы России в публичной политике // Сборник программ и тезисов участников секции № 11 «Публичная политика как инструмент российского выбора» III Всероссийского конгресса политологов «Выборы в России и российский выбор» 28—29 апреля 2003 г. в г. Москве. М.: Центр публичной политики, 2003.
14. *Алиев М.Г.* Социализация согласия. М.: ИФ РАН, 1998.
15. *Алмонд Г.А., Верба С.* Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4.
16. Аналитический вестник. Вып. 22. Ч. II. Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан. М., 2010.
17. Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации?». М.: ИС РАН, 2010.
18. Аналитический доклад «Собственность в России: домислы и реальность». М.: ИС РАН, 2006.
19. *Аузан А.* Национальная формула модернизации // Полит.ру, Публичные лекции. <http://www.polit.ru/lectures/2009>

20. *Аузан А.А.* Общественный договор и гражданское общество // <http://www/polit.ru/lectures/2005/01/11/auzan.html>
21. *Афанасьев М.В.* Невыносимая слабость государства. М.: РОССПЭН, 2006.
22. *Ачкасов В.А.* Сравнительная политология. СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2002.
23. *Ашин Г.К.* Современные теории элиты: критический очерк. М.: Международные отношения, 1985.
24. *Ашин Г.К.* Основы элитологии. Курс лекций. Вып. 1. Алматы, 1996.
25. *Ашин Г.К.* Политическая элита // Политика: проблемы теории и практики / под ред. С.В. Братчикова. М., 1990. Вып. 7. Ч. 1.
26. *Ашин Г.К.* Правящая элита и общество // Свободная мысль. 1993. № 7.
27. *Ашин Г.К.* Рекрутирование элиты // Власть. 1997. № 5.
28. *Ашин Г.К.* Смена элит // Общественные науки и современность. 1995. № 1.
29. *Ашин Г.К.* Элитизм и демократизм // Общественные науки и современность. 1996.
30. *Ашин Г.К.* Элиты как субъекты модернизации // Модернизация и национальная культура: Материалы теоретического семинара. М., 1995.
31. *Бадковский Д.В.* Трансформация политической элиты в России // Политические исследования. 1994. № 6.
32. *Бальцеревич Л.* Социализм, капитализм, трансформация: Очерки на рубеже эпох. М.: Наука, Изд-во УРАО, 1999.
33. *Барабашев А.Г.* Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход? // Модернизация экономики и государство: В 3 кн. /отв. Е.Г. Ясин; Гос.ун-т — Высшая школа экономики. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2007. Кн. 1.
34. *Бендина Н.* Россия превращается в гибрид Венесуэлы с Бирмой // RBCDaily. 12.05.2005.
35. *Бродовская Е.В.* Трансформация политической системы современного российского общества: институциональные и социокультурные составляющие: Автореферат диссертации доктора политических наук. Тула, 2008.
36. *Буданова М.А.* Предприниматели современной России как субъект социального партнерства // Экономика и политика в переходном обществе: кризис взаимодействия /под ред. Л.И. Никовской. М.: Эдиториал УРСС, 2000.
37. *Бурдые П.* Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5 (ноябрь).
38. *Ваганов А.* В технологическом тупике // Независимая газета. 14.04.2006.
39. *Вайнштейн Г.И.* Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО «Феникс», 2001.
40. *Варьвдин В.А.* Гражданское общество // Социально-политические науки. 2007. № 8.
41. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.
42. *Вернек Содре Н.* Бразилия: анализ «модели развития». М., 1976.
43. *Виноградова Т.* Технология «Прозрачный бюджет» // Публичная политика — 2008. Сборник статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2009.

44. *Витюк В.В.* Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М.: Институт социологии РАН, 1995.
45. *Володин А.Г.* Россия: трудности межстадиального перехода или кризис цивилизации // Политические исследования. 2003. № 5.
46. Выступление Ю. Нисневича, директора Института проблем либерального развития, на заседании клуба «Открытый форум» 5 февраля 2004 г. // <http://wap.liberal.borda.ru>
47. *Вюртенберг Т.* Приемлемость административных решений // Государственная служба: Реферативный бюллетень. № 4 (24). М., 1998.
48. *Галкин А.А., Красин Ю.А.* Россия: Quo vadis? М.: Изд-во ИС РАН, 2003.
49. *Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей В.С., Соловей В.Д.* Федерализм и публичная сфера в России // Политические исследования. М., 2001. № 4.
50. *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4.
51. *Гаман-Голутвина О.В.* Роль элиты в модернизации страны — мировой и отечественный опыт // Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2010.
52. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М.: Мысль, 1990.
53. *Гельман В.* Тупик авторитарной модернизации // <http://www.polit.ru/research/2010/02/23/gelman.html>
54. *Глухова А.В.* Новая конфликтность постсоциалистических обществ. Тезисы научно-практической конференции «Социальные конфликты и социальный мир: поиск оптимума». В.: ВГУ, 2003.
55. *Глухова А.В.* Позитивно-функциональная роль политического конфликта: возможности и ограничения // Материалы Всероссийского симпозиума с международным участием «Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества в контексте модернизации». Москва—Истра, 2011.
56. *Голосов Г.* Выборы как механизм контроля // Дело. 01.10.2007.
57. *Гонтмахер Е.О.* Модернизации сопротивляются серьезные нефтегазовые бизнес-структуры // <http://www.polit.ru/news/2010/09/17/gontmaher.html>
58. *Горшков М.К.* Аналитический доклад «Готово ли российское общество к модернизации». М., 2010.
59. Готово ли российское общество к модернизации? / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, Н.Е. Тихоновой. М.: Весь мир, 2010.
60. Гражданское общество // Гражданское общество: реферативный сборник / отв. ред. Г. Иванов. М.: РАУ, 1994.
61. Гражданское общество. В поисках пути / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Политологический центр «Стратегия», 1997.
62. Гражданское общество: истоки и современность. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
63. Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры. М.: Институт фонда «Общественное мнение», 2008.
64. Гражданское общество: мировой опыт и проблемы России. М.: Эдиториал УРСС, 1998.
65. *Давыдов Ю.Н.* Тоталитаризм и техника. (Власть техники и технология власти.) // Полис. 1991. № 4.

66. *Даль Р.* Полиархия: участие и оппозиция / пер. с англ. под ред. С. Деникиной, В. Барановой. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2010.
67. *Дарендорф Р.* Тропы из утопии. М.: Практикс, 2002.
68. *Дзялошинский М.И.* Толерантность как предпосылка согласования интересов в публичной политике // Публичная политика в современной России: субъ-екты и институты. М.: ТЕИС, 2006.
69. *Дмитриев А.В.* Деэскалация конфликтов как путь стабилизации региональных социумов // Социальные факторы консолидации российского общества: социологическое измерение. М.: ИС РАН, 2010.
70. *Дмитриев А.В.* Юг России: конфликтологическая экспертиза. М.: Альфа-М, 2010.
71. *Делягин М.* Модернизация России создаст системные проблемы в отношении с Западом // <http://forum.msk.ru/material/economic/10957.html>
72. *Дилигенский Г.Г.* Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // Pro et Contra. 1997. Т. 2. № 4.
73. Доклад о мировом развитии. Развитие и новое поколение. М.: Весь мир, 2007.
74. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: ОП РФ, 2010.
75. Доклад о состоянии гражданского общества Иркутской области. Иркутск: Региональная общественная палата, 2008.
76. Доклад о состоянии гражданского общества в Новгородской области. Великий Новгород: Региональная общественная палата, 2010.
77. Доклад председателя ФНПР М.В. Шмакова на VII съезде Федерации независимых профсоюзов России // <http://www.fnpr.org.ru/n/2/15/289/6176.html>
78. Доклад фонда «Реформа». Проблема субъектности российской политики // НГ. 19.02.1998.
79. *Дремова Л.А., Покрамович О.В.* Особенности инновационного процесса развития малого предпринимательства в Курской области // Опыт подготовки социокультурных портретов регионов России. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Курск: Изд-во КГУ, 2007.
80. *Дробижева Л., Паин Э.* Особенности этнополитических процессов и этнической политики в современной России // Политические и экономические преобразования в России и Украине. М.: Три квадрата, 2003.
81. *Дугин А.* Звонок, которого никто не услышал // Однако. 2010. № 47(63).
82. *Ерасов Б.С.* Социально-культурные традиции и общественное сознание в развивающихся странах Азии и Африки. М., 2002.
83. *Заславская Т.И.* О некоторых методологических вопросах исследования современного российского общества // Куда идет Россия?.. Кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год / под общ. ред. Т.И. Заславской. М., 1999.
84. *Заславская Т.И.* О социальном механизме посткоммунистических преобразований в России // Социс. 2002. № 8.
85. *Заславская Т.И.* О роли социальной структуры в трансформации российского общества // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность / под общ. ред. Т.И. Заславской / Социальная структура современного российского общества // Общественные науки и современность. 1997. № 2.
86. *Заславская Т.И.* Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри // ВЦИОМ, МВШСЭН. М., 1997.

87. *Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М.: Дело, 2004.
88. *Заславская Т.И.* Трансформационный процесс в России: социоструктурный аспект // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. Новосибирск, 1999.
89. *Зиновьев А.* Запад. Феномен западнизма. М., 1995.
90. *Иванов А.Е.* Студенческие корпорации в России конца XIX — начала XX века: опыт культурной и политической самоорганизации. М., 2004.
91. *Иванов Н., Гоффе И., Монусова Г.* Бедность как глобальная проблема: взаимозависимость стала причиной взаимной уязвимости // НГ-Сценарии. Независимая газета. 23.11.2010.
92. *Иванова Н.* Как оценить эффективность инновационной политики? // Инновационное развитие регионов. М.: ТПП-Информ, 2009.
93. *Игошин И.* Российский капитализм — теневой, контрабандный или периферийный? // Корпоративная этика и ценностный менеджмент. М., 2005.
94. *Инглхарт Р.* Модернизация и демократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века / Центр исследований постиндустриального общества / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Европа, 2010.
95. Инновационная модернизация в России. Политические очерки / под ред. Ю.А. Красина. М.: Институт социологии РАН, 2011.
96. *Иноземцев В.* Анти-Юргенс // Московский комсомолец. 09.02.2010.
97. *Иноземцев В.* Призрак конкурентоспособности // Независимая газета. 04.02.2007.
98. *Иноземцев В.* Призыв к порядку. Свободная мысль. 2008. № 10 (1593).
99. Исследовательский проект, заявленный АНО «Институт “Справедливый мир”» для участия в III Открытом конкурсе проектов некоммерческих неправительственных организаций, имеющих социальное значение, в сфере проведения социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества «Проблемы развития современного российского общества» «Новые профсоюзы как инструмент управления конфликтом в условиях кризиса» // <http://www.inop.ru/page143/page298/page84/page576/>
100. Исследовательский проект «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России», поддержанный в 2010 г. ИНОП.
101. *Кабанов К.* Коррупция в России. Выступление на конференции центра «Стратегия» (ноябрь, 2004 г.).
102. *Капинос С.В.* Россия и Курский край: проблемы и перспективы развития // Материалы Всероссийской научной конференции «Социокультурные процессы в современной России». Вестник философии и социологии Курского государственного университета. № 1. Специальный выпуск. Курск, 2010.
103. *Кива А.В.* Какой режим формируется в России? // Свободная мысль. 2007. № 12.
104. *Кива А.В.* Россия: путь к катастрофе или модернизация // Социологические исследования. 2010. № 11.
105. *Кин Дж.* Демократия и гражданское общество / пер. с англ. М.: Прогресс—Традиция, 2001.

106. *Клеман К., Мирясова О., Демидов А.* От обывателей к активистам. Зарождающиеся социальные движения в современной России. М.: Три квадрата, 2010.
107. *Климова С.* На распутье, или Самоопределение российских профсоюзов // Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры. М.: Фонд «Общественное мнение», 2008.
108. *Козер Л.* Функции социального конфликта. М.: Идея Пресс, 2000.
109. Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / под ред. П.Н. Панченко, А.Ю. Чупровой, А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001.
110. *Коулман Дж.* Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3.
111. *Кочетков А.П.* Гражданское общество как фактор политической модернизации России // Материалы симпозиума с международным участием «Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества в контексте модернизации». Москва—Истра, 2011.
112. *Кочетков А.П.* Западные политологи о гражданском обществе // Вестник МГУ. Сер. № 12. «Социально-политические исследования». 1994. № 2.
113. *Кочетков А.П.* Особенности модернизации современной России // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе: материалы международной научной конференции. VII политологические чтения кафедры политологии и политического управления. М.: РАГС, 2010.
114. *Коэн Д., Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория. М.: Наука, 1992.
115. *Красин Ю.А.* Вызовы гражданскому обществу — это вызовы демократии // Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИСПИ РАН, 2010.
116. *Краснов М.* Конституция в нашей жизни // Pro et Contra. 2007. № 4–5.
117. *Кропоткин П.А.* Хлеб и воля. Современная наука и анархия. М., 1968.
118. *Крыштановская О.* Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Социологические исследования. 1995. № 4.
119. Куда пришла Россия?.. Итоги социетальной трансформации. Международный симпозиум 16–18 января 2003 г. М.: МВШСЭН, 2003.
120. *Ланг С., Хэртель А., Бюриш М.* Гражданское общество и гражданская активность в России // М.: Фонд Ф. Эберта, 2010.
121. *Левада Ю.А.* Насколько видны пределы поворотов и метаний? // Куда пришла Россия. М.: ВШСЭН, 2004.
122. *Левин И.Б.* Гражданское общество на Западе и в России // Полис. 1996. № 5.
123. *Левинсон А.* Российское общественное мнение в начале 2010 г. // <http://www.polit.ru/institutes/2010/03/01/levada.html>
124. *Либоракина М.И., Якимец В.Н.* (ред.) Гражданские инициативы и будущее России. М.: Школа культурной политики, 1997.
125. *Макаренко Б.И.* Политическое измерение российской модернизации // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе. Материалы Международной научной конференции. М.: РАГС, 2010.
126. *Макаренко Б.И.* Посткоммунистические страны: некоторые итоги трансформации // Полития. 2008. № 3 (50).
127. *Макаренко Б.И.* Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте. Полис. 2011. № 1.



128. *Марков С.А.* Кремль и демократия // Элиты и общество в сравнительном измерении. М.: РОССПЭН, 2011.
129. *Медведев Д.А.* Официальное интернет-представительство Президента России // <http://kremlin.org/ru>
130. *Медушевский А.Н.* Формирование гражданского общества: реформы и контр-реформы в России // Реформы и реформаторы в истории России: Сб. статей. М.: ИРИ РАН, 1996.
131. Межрегиональный электоральный мониторинг. Вып. 1. Фрагменты. М.: Исследовательская группа «Циркон», 2003.
132. *Мендрас М.* Слабое государство — сильная администрация: к оценке российской бюрократии; Куда пришла Россия. М.: ВШСЭН, 2004.
133. Меняющаяся социальность: новые формы модернизации и прогресса / Рос. акад. наук, Институт философии. Отв. ред. В.Г. Федотова. М.: ИФ РАН, 2010.
134. *Мерсиянова И.В.* Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2010.
135. *Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.* Негосударственные некоммерческие организации. Институциональная среда и эффективность деятельности. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2007.
136. *Миллс Р.* Властвующая элита. М.: Наука, 1959.
137. *Митрошенков О.* Граждане не заметили диктатуры закона // Независимая газета. 11.02.2003.
138. *Михеев В.А.* Государственно-частное партнерство как фактор модернизации в современной России // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе: Материалы Международной научной конференции. М.: Изд-во РАГС, 2010.
139. *Михеев В.А.* Основы социального партнерства: теория и политика. М.: Экзамен, 2001.
140. *Михельс Р.* Необходимость организации. Глава из книги «Социология политической партии в условиях демократии» // Диалог. 1990. № 3, 5, 7. 1991. № 3.
141. *Мишина Е.* Трудовая порука // Московский комсомолец. 27.04.2009. № 90.
142. *Модель И.М., Модель Б.С.* Власть и гражданское сообщество России: от социального взаимодействия — к социальному партнерству. Екатеринбург: УрО РАН, 1998.
143. Модернизация в России: конфликты и опасности на пути продвижения к постиндустриальному обществу. «Открытый форум». 3 февраля 2004 г. // [http://www.yabloko.ru/Publ/2004\\_02/040212\\_of\\_mitrokh.html](http://www.yabloko.ru/Publ/2004_02/040212_of_mitrokh.html)
144. *Молокова М.А.* Готовы ли профсоюзы защищать интересы наемного труда в России? // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 2.
145. *Молокова М.А.* Императивы системной модернизации в современной России // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2.
146. *Молокова М.А.* Публичная политика как фактор развития территорий и местного сообщества (на примере Курской области) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 1 (26).
147. *Молокова М.А.* Социальное партнерство и профсоюзы в системе задач политической модернизации // Человек. Сообщество. Управление. 2011. № 2.

148. *Молокова М.А., Никовская Л.И.* Публичная политика как фактор развития территорий и местного сообщества (на примере Курской области) // Оценка состояния и развития гражданского общества России: Проблемы, инструменты и региональная специфика / под ред. В.Н. Якимца. М.: КРАСАНД, 2010. (Труды Института системного анализа РАН. Т. 57.)
149. *Моска Г.* Правящий класс // Антология мировой политической мысли в 5 т. М.: РОССПЭН, 1997.
150. *Мэтьюз Д.* Политика для народа (граждане в поисках своего места в политике). (Пер. с англ.) М.: Пресс ЛТД, 1995.
151. *Наумова Н.Ф.* Рецидивирующая модернизация в России: беда, вина или ресурс человечества? // Человек и модернизация России. М.: Канон+, РООИ «Реабилитация», 2006.
152. *Наумова Н.Ф.* Человек и модернизация России. М.: Канон +, РООИ «Реабилитация», 2006.
153. *Нечаев Д.Н.* Гражданское общество и государство: концепции и модели взаимодействия // Институт государства и гражданского общества: модели взаимодействия: Сб. науч. трудов. Воронеж, 2005.
154. *Нечаев Д.Н.* ФРГ: от «государства партий» к «государству общественных объединений»? // Политические исследования. 2002. № 2.
155. *Никовская Л.И.* Трансформация в России в контексте социального конфликта. В 2 ч. М.: Ключ-С, 2004.
156. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Особенности публичной политики в регионах России: состояние и современные вызовы // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. Научный журнал. 2010. № 1. Т. 6.
157. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* От конфликта к межсекторному партнерству // Журнал социологии и социальной антропологии. 2003. № 1 (21). Т. 4.
158. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО. 2011. № 1.
159. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // ПОЛИС. 2011. № 1.
160. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором // Политика. 2007. № 1.
161. О работе Общественной палаты Российской Федерации в 2010 г. Приложение к Ежегодному докладу ОП РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 г. М.: ОП РФ, 2010.
162. Обновление и стабильность в современном обществе. М.: Весь мир, ИСПИ РАН, 2000.
163. Общественное мнение — 2007. М.: Левада-Центр, 2007.
164. Общественное мнение — 2008. М.: Левада-Центр, 2008.
165. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики: перевод с немецкого. М.: Прогресс, 1995.
166. *Олейник А.* Власть как везение и проклятие // Независимая газета. 15.05.2008.
167. *Оффе К.* Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / ред.-сост.: П. Штыков, С. Шваниц; науч. ред. В. Гельман. СПб.: Летний сад, 2003. Т. 2.

168. *Охотникова М.М.* Социология согласия. Тюмень: ТГУ, 2000.
169. *Панина Н.В.* Аномия в посткоммунистическом обществе // Куда идет Россия? Социальная трансформация постсоветского пространства. М., 1996.
170. *Пантин В.И., Лапкин В.В.* Волны политической модернизации в истории России // <http://ss.xsp.ru/st/003/index.php>
171. *Пантин И.К.* Демократия в России: противоречия и проблемы // Политические исследования. 2003. № 1.
172. *Парето В.* Компендиум по общей социологии // Антология мировой политической мысли. В 5 т. М., 1997. Т. 2.
173. *Патнэм Р.* Процветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // МЭиМО. 1995. № 4.
174. *Перегудов С.П.* Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М.: Наука, 2003.
175. *Перегудов С.П.* Кризис корпоративной модели российского бизнеса // МЭиМО. 2010. № 5.
176. *Перегудов С.П.* Плюрализм и корпоративизм в СССР и России (общее и особенное) // Политические исследования (ПОЛИС). 2010. № 5.
177. *Перегудов С.П.* Хроника летального исхода // Политические исследования. 2010. № 3.
178. *Петров Н.* Демонтаж механизмов «защиты от дурака» // НГ-политика. 05.02.2008.
179. *Петухов В.В.* Политическая активность и гражданская самоорганизация россиян // Общественные науки и современность. 2002. № 6.
180. *Пивоваров Ю.С.* Русская власть и публичная политика. Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита // Политические исследования. 2006. № 1.
181. *Плискевич Н.М.* «Экономика — язык — культура». К итогам дискуссии // Общественные науки и современность. 2001. № 6.
182. Права и свободы человека в программных документах основных политических партий и объединений России. XX век. М.: ИРИ РАН, 2002.
183. *Примаков Е.М.* Россия на перепутье // Аргументы недели. № 5 (246). 10.02.2011.
184. Проблемы становления гражданского общества в России. Красноярск, 1996.
185. Публичная политика—2009. Сборник статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2010.
186. Публичное обсуждение группы СИГМА «Как строить модернизационную стратегию России?» // <http://www.polit.ru/lectures/2008>
187. Публичное обсуждение лекции М.Э. Дмитриева «Россия-2020: долгосрочные вызовы развития» // <http://www.polit.ru/lectures/2007>
188. Пути модернизации: траектории, развилки, тупики. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010.
189. *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000.
190. *Резник М.Ю.* Гражданское общество как феномен цивилизации. М., 1998.
191. *Рогачев С.В.* Российская модернизация в контексте теории социальных альтернатив // Модернизация и политическое развитие России на современном

- этапе: материалы международной научной конференции. VII политологические чтения кафедры политологии и политического управления. М.: РАГС, 2010.
192. *Рогов К.* Гипотеза третьего цикла // Pro et contra. Июль—октябрь 2010 г.
  193. *Рогов К.* Неприемлемый преемник // Pro et Contra. 2007. № 4—5.
  194. *Рогов С.М.* Функции современного государства: вызовы для России. Ч. 1 // Свободная мысль. 2005. № 7—9.
  195. Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИСПИ РАН, 2010.
  196. *Романенко Л.М.* «Гражданское общества в России уже есть, но...» // Социологические исследования. 1994. № 1.
  197. «Российская идентичность в социологическом измерении». Аналитический доклад рабочей группы Института социологии РАН // Политические исследования. 2008. № 1.
  198. Российская модернизация: проблемы и перспективы (материалы круглого стола) // Вопросы философии. 1993. № 7.
  199. Россия в поиске эффективной политики модернизации. М.: ИС РАН, 2010.
  200. Россия XXI века: образ желаемого завтра. Институт современного развития // <http://www.riocenter.ru>
  201. *Рюб Ф.В.* Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. В 2 т. Т. 1. СПб.; М.; Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2003.
  202. *Сатаров Г.* Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. (Краткое резюме доклада.) М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.
  203. Связи с общественностью в политике и государственном управлении / под ред. проф. В.С. Комаровского. М.: Издательство РАГС, 2001.
  204. *Севортьян А.* Территория НКО: границы открыты // Информационно-аналитический бюллетень АСИ. 2000. № 16 (46).
  205. *Симонов К.* Ненужная обреченность // Известия. 26.03.2010.
  206. *Сморгунов Л.В.* Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2.
  207. *Сморгунов Л.В.* Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-Government» к «e-Governance» // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 8—11 ноября 2005 г. СПб., 2005.
  208. *Соколова Р.И., Спиридонова В.И.* Государство в современном мире. М.: ИФ РАН, 2003.
  209. *Соловьев А.И.* Политическая стабильность в социокультурном измерении: российские иллюстрации // Ученые труды. М.: Университетский гуманитарный лицей, МГУ, 2002.
  210. *Сорокин П.* Человек. Цивилизация. Общество. М.: Наука, 1992.
  211. Социальное партнерство в индустриальном регионе России (на примере Челябинской обл.). Златоуст, 2000.
  212. Социальные проблемы труда в условиях перехода к инновативному развитию общества. М.: ГУ-ВШЭ, 2008.

213. Социальный и институциональный потенциал модернизации (по материалам исследования ЮФО). М.: ВЦИОМ, 2010.
214. Социология в России / под ред. В.А. Ядова. М.: ИС РАН, 1998.
215. *Сурков В.Ю.* Интервью // Ведомости. 18.03.2010.
216. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М.: Прогресс — Литера, 1994.
217. Трансформация на постсоциалистическом пространстве. СПб.: Алетей, 2009.
218. *Турен А.* Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М.: Научный мир, 1998.
219. *Уледов А.К.* Взаимодействие гражданского общества и государства // Имидж госслужбы: сборник научных трудов. 2003.
220. Условия и возможности консолидации российского общества. Сборник научных трудов СИ РАН / отв. ред. А.В. Дука, И.И. Елисеева. СПб.: Нестор-История, 2010.
221. *Федотова В.Г.* Типология модернизаций и способов их изучения // Вопросы философии. 2000. № 4.
222. Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века. СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2000.
223. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2004.
224. *Фурман Д.Е.* Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М.: Весь мир, 2010.
225. *Фурман Д.Е.* Политическая система современной России, перспективы ее развития и перспективы интеграции России в западные структуры. М.: Весь мир, 2010.
226. *Фурботн Э., Рихтер Р.* Институты экономической теории: Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2005.
227. *Хайек Ф.А.* Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / пер. с англ. М., 1992.
228. *Халий И.А., Аксенова О.В.* Активность структур гражданского общества: ориентация на взаимодействие социальных субъектов // Социальные факторы консолидации российского общества: социологическое измерение. М.: ИС РАН, 2010.
229. *Холодковский К.Г.* К вопросу о политической системе современной России // Политические исследования. 2009. № 2.
230. *Холодковский К.Г.* Партии: кризис или закат? // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО «Феникс», 2001.
231. *Хорос В.* Гражданское общество: как оно формируется (и сформируется ли) в постсоветской России. МЭИМО. 1997. № 5.
232. *Хорос В.* Русская идея на историческом перекрестке // Свободная мысль. 1992. № 6.
233. *Ципко А.* Русский XXI век: грядущее, которое нам не дано увидеть // Вестник аналитики. 2006. № 3.
234. *Цирульников Б.А., Сапожников А.В.* Источники развития города и региона: ответ фондов местных сообществ // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. М.: Агентство социальной информации, 2010.
235. *Шевцова Л.* Деградация // Новая газета. 01.12.2010. № 135.

236. *Шелохаев В.В.* Модернизация как теоретико-методологическая проблема // Куда идет Россия? Кризис институциональных систем. М.: Голос, 1999.
237. *Шмелев Н.* У модернизации России «нет картинки»// Московский комсомолец. 03.03.2010.
238. *Штомка П.* Социология социальных изменений. М.: Прогресс, 1996.
239. *Эйзенштадт Ш.* Модернизация, протест и перемены. М.: Наука, 1966.
240. *Эфиоров С.А.* Социальное согласие: утопия или шанс? М.: ИС РАН, 2002.
241. *Якимец В.Н.* Актуальность развития межсекторного социального партнерства и публичной политики на местном уровне // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. М.: Агентство социальной информации, 2010.
242. *Якимец В.Н.* Анализ рейтинга развития межсекторного социального партнерства в регионах России // Сборник научных трудов Института системного анализа РАН «Индексы оценки развития гражданского общества в регионах России». М.: ИСА РАН, 2011.
243. *Якимец В.Н.* Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: Институт Кеннана, 2001.
244. *Якимец В.Н.* Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002.
245. *Якимец В.Н.* Основы, принципы и механизмы межсекторного партнерства в России. Автореферат докторской диссертации. СПб., 2002.
246. *Якимец В.Н.* Проблемы оценки и мониторинга гражданского общества в регионах России // Оценка состояния и развития гражданского общества России: Проблемы, инструменты и региональная специфика / под ред. В.Н. Якимца. М.: КРАСАНД, 2010 (Труды ИСА РАН. Т. 57.)
247. *Якимец В.Н., Исаева Е.А.* Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области // Сборник научных трудов Института системного анализа «Индексы оценки развития гражданского общества в регионах России». М.: ИСА РАН, 2011.
248. *Якимец В.Н.* Создание работающих механизмов социального взаимодействия — шанс для возрождения России // Материалы международной конференции «Россия в XXI веке: проблемы и перспективы». Иркутск, 2000.
249. *Якимец В.Н.* Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы. М.: КомКнига, 2005.
250. *Якобсон Л.И.* Российский третий сектор: от импорта к импортозамещению // Некоммерческий сектор: экономика, право, управление. Материалы международной конференции. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2007.
251. *Alesina A., Perotti P.* The Political Economy of Growth. N.Y., 1994. Т. 8. № 3.
252. *Apitz Kriesen, Konflikten, Katasrophen.* Dusseldorf, 1987.
253. *Apter D.E.* Political Systems and Developmental Change // Comparative Politics: A Reader. Ed. by H. Eckstein and D.E. Apter. Glencoe, IL: Free Press, 1963.
254. *Apter D.* The Politics of Modernization. Chicago, London, 1965.
255. *Becker G.S.* Human Capital. N.Y., 1964.
256. *Borgatti S.P., Jones C., Everett M.G.* Network Measures of Social Capital // Connections. 1998. № 21 (2).
257. *Cobb R.W., Elder C.D.* The Political Uses of Symbols. N.Y., 1983.



258. *Cohen J.* Strategy and Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements // *Social Research*. 1985. Vol. 52. № 4.
259. *Connor W.* Nation-Building or Nation-Destroying? // *World Politics*. 1972. № 24.
260. *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society* / ed. by R.D. Putnam. Oxford, 2004.
261. *Diamond L.* The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy. Wien, 1996.
262. *Eisenstadt S.N.* Introduction: Historical Traditions, Modernization and Development // *Patterns of Modernity*. Vol. I: The West. Ed. by S.N. Eisenstadt. London, 1987.
263. *Giddens A.* Sociology. Third edition. Cambridge: Polity Press, 1998.
264. *Habermas J.* Strukturwandel der Öffentlichkeit. Berlin: Luchterhand Verlag, 1971.
265. *Habermas J.* The Public Sphere — Readings in Contemporary Political Sociology. Oxford, 2000.
266. *Habermas J.* The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Trans. by T. Burger with F. Lawrence. Cambridge: Polity Press, 1992.
267. *Hanifan L.J.* The Community Center. Boston, 1920.
268. *Helliwell J.F.* Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth. Oklahoma City — London, 1991.
269. *Jacobs J.* The Death and Life of Great American Cities. N.Y., 1961.
270. *Lerner D.* The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. New York, London: 1965.
271. *Levy M.* Modernization and the Structure of Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966.
272. *Lin N.* Conceptualizing Social Support // *Social Support, Life Events and Depression* / ed. by N. Lin, A. Dean, W. Ensel. Orlando, 1986.
273. *McCarthy K.D., Hodgkinson V.A., Sumariwalla R.D. and Associates.* The Nonprofit Sector in the Global Community. Voices from Many Nations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
274. *Merkel W., Busch A.* Demokratie in Ost und West. Frankfurt a. M., 1999.
275. *Mishler W., Rose R.* What Are Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies // *Comparative Political Studies*. 2001. № 1. February. Vol. 34.
276. *Muller P., Surel Y.* L'analyse des politiques publiques. P., 1998.
277. *Nicols T.* Russian Democracy and Social Capital // *Social Science Information*. 1996. Vol. 35. № 4.
278. *Ohr N.* Social Capital in Rural Russia: Legacies of the Soviet Era. The Kennan' Institute for advanced Russian studies. Washington, 26–27 September, 1997.
279. *Portes A.* Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology // *Annual Review of Sociology*. 1998. Vol. 24.
280. *Przeworski A.* Democracy as an Equilibrium // *Public Choice*. 2005. Issue 123.
281. *Putnam R.D.* Bowling Alone: America's Declining Social Capital // *Journal of Democracy*. 1995. Vol. 6. № 1. January.
282. *Putnam R.D.* Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community. N.Y., 2000.
283. *Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. N.Y., 1993.

284. *Rabushka A., Shepsle K.* Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability. Columbus, 1972.
285. *Rhodes R.A.W.* The New Governance without Government // Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Maidenhead: Open University Press, 2003.
286. *Searle J.R.* Mind, Language and Society: Philosophy in the Real World. N.Y., 2000.
287. *Sirowy L., Inkeles A.* The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review // Studies in Comparative International Development. 1990. T. 25. Nr. 1.
288. Sources for Democratic Governance Indicators / UNDP // <http://www.undp.org/governance/docs/Policy-Pub-LDCReport.pdf>
289. *Touraine A.* Modernity and Identity // International Journal of Social Science. 1988. Nov. № 118.
290. What Is Good Governance? / UNESCAP // <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
291. *Young I.M.* Inclusion and Democracy. N.Y.: Oxford University Press, 2000.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Якимец Владимир Николаевич** — доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН, профессор МФТИ, профессор РАМ им. Гнесиных, приглашенный профессор Вятского гуманитарного государственного университета.

Специалист в области многокритериальной оптимизации, методологии экспертных оценок, моделирования социально-экономических систем, теории межсекторного взаимодействия, проблем развития гражданского общества, корпоративной социальной ответственности.

Автор более 480 публикаций, включая 18 монографий, 5 учебников и учебно-методических пособий, 26 брошюр и препринтов. Автор 6 изобретений.

Научный руководитель трех масштабных исследований по изучению состояния гражданского общества в регионах России, поддержанных президентскими грантами (2009–2011 гг.).

Лауреат Премии Ленинского комсомола в области науки и техники 1978 г. Награжден орденом Дружбы Республики Казахстан, Почетной грамотой Президента РАН.

**Никовская Лариса Игоревна** — доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН. Автор более 300 публикаций, в том числе четырех монографий. Специалист в области политической конфликтологии, публичной политики и гражданского общества, системы государственного и муниципального управления.

В 2009–2010 гг. была соруководителем двух больших исследований по состоянию публичной политики в регионах России, последнее исследование было поддержано Общественной палатой РФ и вошло в содержание ежегодного Доклада о состоянии гражданского общества, опубликованного Общественной палатой РФ за 2009 г.

Вице-президент Национальной ассоциации конфликтологов, член Научного совета Российской ассоциации политической науки (РАПН), председатель Исследовательского комитета по публичной политике и гражданскому обществу РАПН.

**Молокова Маргарита Александровна** — кандидат политических наук, доцент Курского юго-западного федерального университета, специалист в области политической регионалистики, проблем развития гражданского общества и партийно-политической системы, автор трех монографий и более 55 публикаций.

Президент Фонда поддержки социальных инициатив, член Экспертного совета Комитета по делам Федерации и региональной политике Совета Федерации ФС РФ.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава I. Модернизация как мегапроект развития российского общества</b>	
1.1. <i>Модернизация в России: между авторитарным и демократическим выбором</i> .....	8
1.2. <i>Политическая модернизация: проблемы и ограничения</i> .....	24
<b>Глава II. Место и роль гражданского общества в контексте основных задач модернизации</b>	
2.1. <i>Теоретико-методологические основания анализа концепта гражданского общества</i> .....	46
2.2. <i>Гражданское общество: социокультурные традиции анализа проблем в современной России</i> .....	58
2.3. <i>Особенности развития гражданского общества в современной России</i> .....	82
2.4. <i>Модернизационный потенциал гражданского общества</i> .....	93
<b>Глава III. К вопросу о субъекте модернизации</b>	
3.1. <i>Проблема субъекта общественных изменений</i> .....	111
3.2. <i>Роль элиты в российской модернизации</i> .....	117
3.3. <i>Гражданское общество как фактор структурирования, укрепления инновационно-реформаторских слоев общества</i> .....	127
3.4. <i>Организации «третьего сектора» как «точки роста» потенциала гражданского общества в современной России</i> .....	142
<b>Глава IV. Взаимодействие власти и гражданского общества в современной России: от конфронтации к партнерству</b>	
4.1. <i>Конфликтные аспекты модернизации: порядок vs изменение</i> .....	156
4.2. <i>Взгляд на взаимодействие гражданского общества и власти с точки зрения теории конфликта</i> .....	178
4.3. <i>Роль гражданского общества в формировании социального капитала в современной России</i> .....	194
<b>Глава V. Социальное партнерство как институционализируемая форма и технология взаимодействия власти и гражданского общества в контексте задач модернизации</b>	
5.1. <i>Социальное партнерство и профсоюзы в условиях модернизации</i> .....	205
5.2. <i>Межсекторное социальное партнерство как ресурс модернизации</i> .....	220
5.3. <i>Механизмы межсекторного социального партнерства на региональном и субрегиональном уровне</i> .....	252

5.3.1. <i>Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность гражданского общества и его взаимодействие с властью в Ярославской области</i> .....	252
5.3.2. <i>Диалоговые площадки власти и общества в Ярославской области</i> .....	255
5.3.3. <i>Формы контроля общества за процессом выработки и принятия социально значимых решений</i> .....	263
5.3.4. <i>Формы учета мнения граждан</i> .....	266
5.3.5. <i>Формы самоорганизации граждан по месту жительства</i> .....	268
5.4. <i>Поддержка социально ориентированных НКО — новый комплексный механизм межсекторного социального партнерства</i> .....	270
5.5. <i>Рейтинг субъектов РФ по продвижению межсекторного социального партнерства</i> .....	277
5.6. <i>Публичная политика как институт и механизм реализации стратегии партнерства власти и гражданского общества</i> .....	281
<b>Приложение к V главе. Проект модельного регионального закона о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Н-ской области</b> .....	304
<b>Заключение</b> .....	311
<b>Библиографический список</b> .....	319
<b>Сведения об авторах</b> .....	333

*Научное издание*

**Никовская** Лариса Игоревна  
**Якимец** Владимир Николаевич  
**Молокова** Маргарита Александровна

**ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ  
И МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ**

Корректор *Е. Е. Баландюк*  
Компьютерная верстка *Т. С. Дорофеева*

Подписано в печать 12.08.2011.  
Формат 70×100/16. Усл. печ. л. 21.  
Тираж 500 экз. Заказ № 156

Издательский дом «Ключ-С»  
127051, Москва, Малый Каретный переулок, д. 11  
Тел./факс: (495) 660-66-21  
[www.kluch-s.ru](http://www.kluch-s.ru)

Отпечатано в ООО «ГАЛЛЕЯ-ПРИНТ»  
Москва, 5-я Кабельная ул., 2а