

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: КОНЦЕПЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВОМ

О.В. МАЛАХОВА

*Орловская региональная
академия государственной
службы*

e-mail: malahova@orel.ru

В работе представлены основные характеристики моделей взаимодействия институтов гражданского общества и государства: концепция плюралистической демократии, корпоративизм, неокорпоративизм, политические сети. На основе анализа сущностных характеристик процесса взаимодействия государственных и общественных институтов в современной России формулируется заключение о развитии указанного взаимодействия в рамках корпоративистской концепции. При этом указывается на стремление выстраивать систему партнерства государства и общественных объединений в контексте концепции политических сетей.

Ключевые слова: партийное представительство, функциональное представительство, гражданское общество, общественные объединения, государственные институты, концепция плюралистической демократии, корпоративизм, неокорпоративизм, политические сети.

Процесс демократизации предполагает активное участие большинства граждан в формировании и осуществлении государственной политики, что требует создания и оптимального функционирования институциональных образований, деятельность которых направлена на представительство интересов различных общественных групп. Основным каналом реализации интересов граждан в развитых демократических странах являются политические партии, которые участвуют в процессе принятия и реализации политических решений посредством представительства в законодательных и исполнительных органах власти.

Однако сложившиеся контуры партийного представительства в политическом процессе современной России способствуют значительной унификации интересов в рамках идеологии партии и предоставляют возможность оказывать влияние на существо принимаемых решений лишь ограниченному числу акторов политического пространства. В качестве альтернативного способа реализации групповых интересов представляется возможным рассматривать систему функционального представительства, в рамках которой субъекты негосударственной сферы получают право на реализацию своих целей в процессе конкурентного взаимодействия с институтами государства в рамках существующего демократического правового поля.

Следуя положениям концепции о ведущей роли государства в инициировании и институционализации различных форм рациональной деятельности институтов гражданского общества, характерной для России, необходимо отметить открытую заинтересованность государства в создании и поддержке негосударственных структур, что деятельностно подтверждает декларируемые цели по формированию демократического политического пространства.

Все это инициирует дискуссии о перспективах функционирования указанных институциональных объединений гражданского сектора и об истории формирования, состоянии и перспективах функционирования гражданского общества в России, определившие целый спектр мнений и представлений о нем, наличии и деятельности его институтов и перспективах взаимоотношений с государственными структурами. Исследователи или вообще отрицают наличие гражданского общества в России или характеризуют его как квазигражданское, находящееся в стадии становления, внутренне разобщенное, находящееся на низком уровне развития. Г. Дилигенский справедливо отмечает, что противоположность оценок во многом объясняется различием «точек отсчета». Выводы различаются в зависимости от «референтной модели», с которой сравнивается нынешняя российская ситуация: либо это идеальный тип гражданского общества на базе западного опыта, либо это советское общество 60-70-х г.г. «Если исходить из первой модели, то гражданского общества в России нет, если же



сравнивать с советским прошлым, то можно заметить ростки нового»¹. Существует также мнение, что в России «происходит формирование отнюдь не элементов гражданского общества, а социальных сообществ мобилизационного, авторитарного характера»², что искажает функциональное предназначение как его институтов, так и гражданского общества в целом.

Анализируя различные направления общественной мысли, можно выделить широкое разнообразие различных суждений: от признания гражданского общества единственно возможной формой организации жизнедеятельности общества до отрицания возможности его формирования в России; от утверждения, что гражданское общество существует и развивается при любых режимах, в том числе и тоталитарных, до опровержения этой точки зрения; от необходимости следования путем развитых демократических стран в период построения гражданского общества до обоснования уникальной модели гражданского общества, специфичной для России и обусловленной ее национально-культурными традициями; от утверждения, что ключевым актором построения гражданского общества является индивид, наделенный собственностью, до отведения главной роли в этом процессе государству и его институтам.

Рассмотрение гражданского общества в системе его взаимодействия с государством объективно объясняется тем, что последнее естественно стремится к расширению сферы своих полномочий, к притязаниям контролировать ключевые сферы жизнедеятельности общества, которое, в свою очередь, вынуждено вырабатывать систему сдержек и противовесов, механизмы ограничения от государства, вступая тем самым в различные типы взаимодействия с ним. Тесная связь общества и государства обусловлена и тем, что без государства как института нормотворчества и наблюдателя за исполнением законов, гражданское общество существовать не может, а государство без развитого гражданского общества не является демократическим. «Разрушение государственности также губительно для общества, как и дискриминация или блокирование его гражданской жизни»³.

В рамках указанной логики представляется плодотворным анализ динамики институционализации гражданского общества в процессе его взаимодействия с государством. В мировой и отечественной политической науке обобщен опыт подобного взаимодействия и содержится анализ различных теоретических концепций. Наиболее известными и значимыми среди них являются: концепция плюралистической демократии и корпоративизма (неокорпоративизма), а также достаточно интенсивно разрабатываемый в настоящее время «сетевой подход».

В течение длительного времени проблематика изучения деятельности общественных структур в мировой и отечественной науке развивалась в рамках концепции «плюралистической демократии», в соответствии с которой, множество групп оказывают то или иное воздействие на органы государственной власти и наряду с политическими партиями являются полноправными участниками системы выработки и принятия важных государственных решений.

Плюрализм в соответствии с этим определяется как система представительства интересов, в которой «составляющие ее элементы организованы в неопределенное множество сложных, добровольных, конкурирующих, иерархических и самоопределяющихся образований, которые специально не лицензируются, не признаются, не субсидируются и не контролируются государством, не стремятся к монопольной активности»⁴. Основная роль государства в этом процессе состоит в стимулировании многообразия, плюрализма интересов в обществе, предоставления всем гражданам возможности объединяться, открыто выражать свои интересы, находить с помощью взаимных компромиссов их равновесие, выражаемое в дальнейшем в политических решениях. Именно принцип конкуренции разнообразных групп интересов, у которых

¹ Дилигенский Г. Существует ли в России гражданское общество? // Поле мнений. Дайджест результатов исследований ФОМ. – 2001. Вып.10 (октябрь).

² Чернышев А.Г. Поволжье: мобилизация интересов регионов или интересы «мобилизационного общества»? // Перспективы и проблемы Поволжского регионализма. – М., 1999. – С. 49.

³ Авдинова Г. Гражданское общество в России: проблемы и перспективы // Власть. – 2001. – №2. – С.24-28.

⁴ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Политические исследования. – 1997. – №2. – С. 16.



неравные исходные возможности и, следовательно, неравные сферы влияния и рычаги оказания давления на процесс принятия политических решений, лежит в основе функционирования политической системы.

Одним из недостатков этой теории нередко считают преувеличение возможности групповой идентификации и координации населения, активного участия граждан в деятельности негосударственных объединений, что служит основанием для утверждения о том, что «построенная по плюралистическим принципам модель демократии не может считаться властью большинства, однако, она все же приближает власть к народу, дает возможность всем желающим участвовать в принятии решений»⁵. В тоже время, указанная концепция игнорирует неравенство политического влияния различных общественных групп, наличие политических ресурсов, ресурсов давления.

Ограниченность плюралистической концепции стимулировала появление исследований, раскрывающих новое направление политической мысли – корпоративизм, под которым понимается «система представительства интересов, в которой составляющие ее субъекты организованы в ограниченное число принудительных, монопольных, иерархических и функционально дифференцированных друг от друга категорий, признаваемых, а иногда и создаваемых государством, которое гарантирует им указанную монополию в обмен на определенную степень контроля за подбором их лидеров, выработкой их требований и приверженностей»⁶.

Сущность данной системы взаимодействия государства и гражданского общества состоит, во-первых, в том, что участвующие в корпоративном взаимодействии ассоциации (т.е. прежде всего профсоюзы и предпринимательские организации), являются добровольными, а, во-вторых, их взаимодействие с государством носит сугубо добровольный характер, строится на началах равенства сторон, причем субъекты взаимодействия имеют возможность либо прервать эти отношения, либо перевести их в категорию «плюралистических».

В 60-е – 70-е гг. XX века появляются исследования, авторы которых формируют неокорпоративистское направление на основе суждения о том, что не во всех случаях процесс принятия и реализации государственных решений сводится к воздействию организованных групп на государственную власть или же к основанному на балансе сил взаимодействию элит. Согласно позиции неокорпоративистов, «в реальной действительности часто имеет место более сложное взаимодействие интересов и государства, в ходе которого каждая из сторон совместно участвует в выработке и принятии государственных решений и управленческом процессе как таковом»⁷.

При исследовании процессов взаимодействия институтов государства и гражданского общества заслуживает внимания «сетевой» подход, разработка основных характеристик которого содержится в публикациях как зарубежных, так и отечественных авторов⁸. Стимулом к разработке данного теоретического подхода явилось возникновение значительного количества новых общественных групп, которые активно вступали во взаимодействие не только с государственным аппаратом, но и между собой, формируя, таким образом, многомерные и многоплановые связи. В основе этого подхода лежит представление о плюралистической и корпоративной модели как составных частях более широких или «смешанных» систем взаимодействия государственных и общественных структур.

⁵ Политическая наука: новые направления /Под ред. Р.Гудина и Х.-Д.Клингемана. – М., 1999.

⁶ Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Политические исследования. – 1997. – №2. – С. 15.

⁷ Галкин А.А. Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом // Политические исследования. – 2000. – №6. – С. 147-159.

⁸ См.: Барсукова С.Ю. Вынужденное доверие сетевого мира // Политические исследования. – 2001. – №2; Йоханнес Рюэгг-Штюрм. Сетевые организационно-управленческие формы – мода или необходимость? // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – №6; Кирдина С.Г. Институциональные матрицы: макросоциологическая объяснительная гипотеза // Социологические исследования. – 2001. – №2; Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. – 2001. – №3; Чураков А.Н. Анализ социальных сетей // Социологические исследования. – 2001. – №1; Нечаев Д.Н. Неправительственные организации как фактор политического развития России и ФРГ: сравнительный анализ. – М.: Изд-во МГУ; Изд-во ВГУ, 2003. и др.



Анализируя сущность политических сетей, Т.Берцель дает им следующее определение: «политическая сеть представляет собой набор относительно стабильных взаимоотношений по природе неиерархических и взаимосвязанных, связывающих многообразие акторов, которые разделяют относительно политики общие интересы и обмениваются ресурсами для того, чтобы продвинуть интересы, признавая, что кооперация является наилучшим способом достижения общих целей»⁹.

В основании концепции политических сетей лежит принцип равноправного взаимодействия акторов на основе взаимной ответственности и обязательств. Необходимо особо подчеркнуть, что данная концепция рассматривает государство как один из множества акторов взаимодействия в процессе принятия политических решений (в отличие от корпоративистской концепции, которая закрепляет за государством доминирующую роль в выработке политики), находящегося в тесном взаимодействии с другими субъектами (в противоположность плюралистической концепции, которая предполагает относительную независимость государства в процессе согласования интересов). При этом акцентируется внимание на активном и осознанном взаимодействии акторов, формирующих политическое решение и участвующих в его выполнении.

Таким образом, теория политических сетей обладает рядом характеристик, которые суммируют опыт плюрализма, корпоративизма и неокорпоративизма в сфере реализации интересов. Среди наиболее значимых можно выделить следующие: реализация множества интересов с помощью формирования и использования механизмов взаимодействия гражданского общества и государства; обеспечение равноправия взаимодействующих сторон в процессе формирования и отстаивания решения по вопросу общего интереса; осознание взаимозависимости и заинтересованности участников сети в процессе реализации общего интереса, что соответственно может привести к формированию устойчивых сетевых структур. На наш взгляд, применение сетевого подхода к анализу взаимоотношения государства и институтов гражданского общества актуализирует возможность адекватно учитывать сложность и противоречивость современного процесса принятия политических решений.

Это объективно следует из разнообразных критериев эффективности политических сетей, одним из которых является интеграция сети вокруг властного ключевого агента, которым в рассматриваемом контексте является государство, как институт, априори располагающий большим объемом ресурсов, в том числе властных, по сравнению с институтами гражданского общества. Не менее существенным критерием эффективности выступает механизм прямого финансового контроля, исполнение которого закреплено за государством, и общей сетевой стабильности, что при выполнении прочих организационных условий способствует формированию и эффективному функционированию сетей.

В современной России в выстраивании структур и институтов гражданского общества и конструировании их взаимодействия с государством можно видеть как черты, присущие концепции «политических сетей», так и концепции корпоративизма. Необходимо отметить формирование системы, использование потенциала которой может стимулировать не только деятельность общественных структур и институтов, но и максимизировать их эффективность и результативность. Выстраивание вертикально и горизонтально структурированной системы (Общественная палата Российской Федерации, Общественные советы при министерствах, Общественные приемные при полномочных представителях Президента России в федеральных округах, региональные Общественные палаты и консультативные структуры при главах муниципальных образований) позволяет не только формировать систему взаимодействия на региональном и межрегиональном уровне, но и актуализировать некоторые проблемы и интересы, доводя их решение до уровня общегосударственного. При этом указанные акторы вовлечены в различные взаимодействия, и сеть функционирует довольно автономно. Однако, группируются они вокруг государства, как института, обладающего большим объемом властных ресурсов, которое не только применяет мобилизационные практики, инициируя создание указных структур, но и контролирует подбор их лидеров, что

⁹ Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. – 2001. – №3. – С. 103.



наиболее ярко проявляется, например, в процедуре формирования первой трети состава Общественной палаты Российской Федерации, которые назначаются указом Президента Российской Федерации, что является ярким признаком корпоративизма.

Бесспорен тот факт, что, начиная с 2000 г. институты государственной власти и управления динамично развиваются. И хотя процесс реализации административной реформы, как и многих политических деклараций властной элиты не в полной мере соответствует замыслу модернизации, изменения и трансформации российской государственности заметны, что в свою очередь требует определенного уровня развития гражданских институтов. Например, концепция административной реформы предполагает передачу на конкурсной основе части государственных функций саморегулируемым организациям, которые способны более эффективно и качественно предоставлять государственные услуги населению.

Однако передача указанных полномочий не сопровождается обращением граждан к услугам негосударственных институтов (медленное формирование товариществ собственников жилья, затягивание с выбором управляющих компаний в жилищно-коммунальной сфере, пассивное предпочтение государственных пенсионных компаний для получения прибыли по накопительной части пенсии и т.д.), что объясняется, наряду с недостаточным опытом работы в указанной сфере, отсутствием информационного сопровождения, необходимой разъяснительной работы, и неспособностью к быстрой горизонтальной консолидации российских граждан, низким уровнем доверия к негосударственным и частным институтам и структурам. Несоответствие уровня развития гражданского общества и его институтов предъявляемым к ним требованиям, становится одной из причин вмешательства государства в сферу гражданского общества.

По мнению экспертного сообщества, в активной деятельности государственных институтов и все участвующему их вторжению в сферу гражданского общества имеется значительный деструктивный потенциал. При этом на данном этапе власть оказывается не вполне способной к проявлению разумного самоограничения, что дает основания представителям запада «все больше утверждаться во мнении, что Россия отклоняется от пути демократизации»¹⁰.

С одной стороны, мы видим постоянное стремление государства к реализации инициатив в сфере гражданского общества, усиление влияния на процессы структурирования гражданского общества: 2001г. – проведение Первого гражданского форума; 2004г. – создание Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека; 2005–2007г.г. – формирование Общественной палаты Российской Федерации, экспертных комиссий при федеральных министерствах, Общественных приемных в Аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. А с другой стороны, властью принимаются шаги, которые нивелируют собственные усилия: рутинизация деятельности указанных парагражданских структур, ужесточение государственного контроля и надзора за деятельностью зарубежных неправительственных фондов и правозащитных организаций и, как следствие, ужесточение законодательства в сфере функционирования некоммерческих организации, вызывавшее волну недовольства представителей российских общественных объединений и мирового сообщества. Государство стремится таким образом обеспечить стабильность и устойчивость политической системы, однако, вместе с тем, создает предпосылки для усиления этатизации общественных отношений.

Таким образом, рассмотренные особенности функционирования институциональных объединений гражданского общества в современной России и специфика выстраивания системы их взаимодействия с органами государственной власти свидетельствует о преобладании в этом процессе свойств и параметров, характерных для концепции корпоративизма. Однако, институциональная динамика, значительный ресурсный потенциал, стремление отстаивать свои интересы в рамках формализованных правил и согласованных процедур, готовность и способность принимать на себя ответственность за реализацию делегированных задач, активизация участия общественных

¹⁰ Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России? //Pro et Contra. –2006. – Январь-февраль. –С.6.



объединений в процессе принятия и реализации политических решений представляется возможным рассматривать в качестве предпосылок для перевода системы взаимодействия акторов гражданского общества с институтами государства в формат политических сетей, позволяющий наиболее эффективно воздействовать на сущность и параметры политического процесса.

THE INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY IN MODERN RUSSIA: CONSEPTS AND PROSPECTS OF ITS INTERACTION WITH STATE

O.V. MALAKHOVA

*Orel Regional Academy of Civil
Service*

e-mail: malahova@orel.ru

The main models of interaction of the institutes of civil society and state are presented in the work: the concept of pluralistic democracy, corporativism, neocorporativism, political networks. On the bases of essential features process of state and public institutes interaction in modern Russia analyses a conclusion is formulating about development of pointed interaction in the frames of corporativistic conception. Along with this it is pointed at the intention of constructing of the partnership system between sate and public organizations in the context of political networks concepts.

Key words: party representation, functional representation, civil society, state institutes, public organizations, the concept of pluralistic democracy, corporativism, neocorporativism, political networks.