



Е. Белокурова

Модели взаимодействия третьего
сектора с региональными органами
власти в России

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova_modeli.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

Е. Белокурова

Модели взаимодействия третьего сектора с региональными органами власти в России



Третий сектор как часть гражданского общества по определению должен быть независимым от государства. Однако он не существует в изоляции, и его абсолютная свобода и независимость невозможна. В любом обществе третий сектор связан с двумя другими – с государством и бизнесом, различны только характер и интенсивность этих связей. В России, где третий сектор начал бурно развиваться лишь в последнее десятилетие и еще не стал самостоятельным сильным политическим актором, существует особая опасность попадания его в зависимость от государства. Для того, чтобы избежать этого, необходимо четко понимать, какова в принципе может быть логика взаимодействия организаций третьего сектора с органами власти и какие факторы оказывают на нее наиболее сильное влияние. Данная статья представляет собой попытку анализа формирования и трансформации моделей взаимодействия организаций третьего сектора с государственными структурами в России на региональном уровне, поскольку именно там взаимодействия наиболее тесные

Организации “третьего сектора” в процессе взаимодействия с государством стремятся к сохранению своей независимости от него в смысле определения собственных целей и методов работы. Поскольку они воздействуют в своих интересах на процесс принятия политических решений, их можно описывать в терминах “заинтересованных групп”, которые определяются как “группы лиц, стремящихся воздействовать на процесс принятия решений по тем или иным отдельным вопросам, но не

пытающихся установить полный политический контроль над государством” [4, 96].

В современной западной политологии существуют две основные модели взаимодействия государства и заинтересованных групп в процессе принятия политических решений: плюралистическая и корпоратистская. Первая является частью разработанной в 1950-е годы в США плюралистической модели демократии. Ее основной тезис заключается в том, что политика является взаимоотношением групп интересов, соревнующихся между собой за влияние на принятие политических решений. При этом государству уделяется лишь роль арбитра при согласовании интересов и выработке компромиссного решения [24, 191]. Это должно обеспечить представительство более специфических интересов отдельных социальных групп, которые не могут в полной мере быть представленными через политические партии. Главным представителем плюралистической теории стал Р. Даль, который подчеркивал необходимость взаимодействия многочисленных групп интересов для демократического общества - “полиархии” [22].

Позже плюралисты подверглись жесткой критике, в которой констатировалась невозможность равного доступа к принятию решений со стороны всех заинтересованных групп в обществе. Р.Даль, отвечая на критику, признал, что государство может также иметь свои собственные интересы и в соответствии с ними отдавать предпочтение той или иной заинтересованной группе. Поэтому разные заинтересованные группы имеют неравные возможности для политического участия. Так, преимущество чаще всего получают те, кто имеет больше экономических либо организационных ресурсов. Главным тезисом ее, тем не менее, осталось независимое положение заинтересованных групп, “организованных во множество добровольных, неиерархических, конкурирующих между собой самостоятельных категорий, не создаваемых и неконтролируемых государством” [11, 88].

Корпоративная модель была разработана в середине 70-х годов в рамках теории, противостоящей плюрализму - неокорпоратизма . Ее основными авторами стали Ф.Шмиттер и Г.Лембрух, чей аргумент состоит в том, что в Западной Европе течение XX века, а особенно после второй мировой войны, экономические изменения привели к концентрации в руках частного капитала большой экономической и политической власти. В то же время и крупные хорошо организованные профсоюзы сосредоточили в своих руках достаточно весомые ресурсы для

давления на правительство. Это привело к необходимости более тесных контактов на основе новых принципов между государством и обеими заинтересованными группами. Так возникает трипартизм - постоянное и тесное сотрудничество государства, профсоюзов и представителей капитала, что является важным элементом корпоратизма. Согласно классическому определению, данному Ф. Шмиттером, корпоратизм "есть система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, не конкурирующих между собой, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядах, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженности" [17, 15]. Выработанная для описания взаимодействий государства с основными экономическими заинтересованными группами, корпоратистская модель почти сразу начала применяться и для анализа других заинтересованных групп, например, организаций третьего сектора [20].

В литературе иногда различаются модификации корпоратизма, которые необходимы и для представляемого анализа. Речь идет о государственном и либеральном корпоратизме. Корпоратистская модель в принципе подразумевает наличие двух основных элементов [21, 45]:

- Во-первых, определенную структуру заинтересованных групп, к признакам которой относятся: ограниченное число объединений, функциональная дифференциация, отсутствие конкуренции между ними, иерархическая внутренняя организация.

- Во-вторых, тесное взаимоотношение заинтересованных групп с государственными структурами. Оно выражается в государственном признании организаций и их монополии на представительство интересов в обмен на контроль за их артикуляцией со стороны государства.

Основное отличие государственного и либерального корпоратизма состоит в то, что в первом инициатором создания корпоратистской структуры являются государственные акторы, а во втором – сами организации третьего сектора. Другими словами, создание корпоративной структуры может проходить как "сверху" (государственный корпоратизм), так и "снизу" (либеральный корпоратизм).

С конца 1980-х годов и корпоративистская модель начала подвергаться критике за ее неадекватность изменившейся реальности в условиях постепенного сворачивания политики благосостояния в западной Европе. Новые заинтересованные группы постепенно завоевывают политическое влияние и, разрушая сложившиеся корпоративистские структуры, вносят элементы плюрализма. Многими исследователями разрабатываются новые, смешанные, модели, призванные объединить элементы обеих (плюралистической и неокорпоративистской) моделей, как, например, “мультиполярный корпоратизм” [25, 119], разного рода смешанные модели.

Одним из наиболее перспективных решений этих проблем мне кажется использование конфигуративного подхода, или модели политических сетей. Конфигуративный подход разрабатывался уже в середине 1960-х годов в американской политической науке, но это была попытка наглядно показать беспорядочные плюралистические взаимодействия государства и заинтересованных групп в конкретных случаях. В 90-х годах этот подход стал популярен в исследованиях политического процесса (“policy analysis”). Использовать этот подход для анализа взаимодействий государства и заинтересованных групп предложил Г.Лембрух, один из авторов корпоративистской теории [26]. К основным достоинствам этого подхода относятся возможности анализа и плюралистических, и корпоративистских элементов, а также их трансформации.

Другим важным достоинством данного подхода является необходимость анализа интересов “государства”, то есть институциональной структуры государственных структур и позиций различных акторов внутри нее. Зачастую именно в зависимости от них заинтересованные группы делают свой “стратегический выбор” с целью приспособления к окружающей среде и изменения ее в свою пользу. Так создаются политические сети (policy networks) – “сети акторов, действия которых направлены на принятия решений в определенной области” [26, 132]. Они возникают вокруг ответственного за данную область политики актора и включают в себя, помимо исполнительных и законодательных органов власти и заинтересованные группы. Возникнув однажды в результате процесса определения и согласования позиций основных акторов, политическая сеть может сохраняться долго, то есть “замораживаться” в силу своей “организационной инерции”. В некоторых странах уже невозможно объяснить причины конфигурации

сложившихся политических сетей, не обращаясь к истории ее становления и поиску сделанного в свое время “стратегического выбора” [26, 143]. Это особенно важно для анализа российских организаций третьего сектора и системы их взаимодействий с государством: если принять этот тезис, то наблюдаемый сейчас процесс становления политической сети государства и третьего сектора может повлиять на все последующее развитие этой системы и в некоторой степени даже обусловить это развитие. Поэтому особенно важно становится рассмотреть, какие факторы обуславливают становление тех или иных политических сетей в России.

В качестве основной методологической установки модель политических сетей предлагает исторический анализ, поскольку политические сети представляют собой “продукты коллективного исторического опыта... и чтобы понять их, необходимо не только выявить связи между агентами, но и понять их смыслы и интерпретации, которые поддерживают эти связи” [26, 148].

При использовании модели политических сетей, таким образом, необходимо определить:

- политических акторов — участников сети,
- их позиции по отношению друг к другу,
- элементы плюралистической и корпоративной моделей в рассматриваемой сети,
- факторы, обусловившие сложившуюся конфигурацию акторов и возможности ее трансформации.

Последовательно отвечая на эти вопросы, можно рассмотреть модели политических сетей, которые сложились в разных регионах России в разных социальных и политических контекстах.

Формирование региональных политических сетей: плюралистические элементы

До перестройки в СССР существовали так называемые “добровольные общественные организации”, которые по формальным признакам могли быть отнесены к третьему сектору, но по существу были частью государственной структуры, поскольку были полностью зависимы от органов власти. Их взаимодействия можно охарактеризовать как государственно-корпоративные, поскольку данные организации были

созданы государством и обладали монополией на представительство интересов своих членов и клиентов. Это относится к таким организациям, как Всесоюзное общество глухих, Всесоюзное общество красного креста и т.д. После перестройки, а особенно с началом экономических реформ, они начали терять свою монополию на представительство интересов. Прежде всего, это связано с появлением “новых” организаций третьего сектора.

Возникновение новых организаций третьего сектора в России началось с бурного роста общественной активности в первые годы перестройки, когда начали оформляться первые ростки тех организаций, которые впоследствии стали относиться к третьему сектору. Тогда это были массовые неформальные общественные движения, репертуар которых состоял, прежде всего, в проведении массовых протестных мероприятий - митингов, демонстраций, пикетов и т.д. Позже, во время нисходящей фазы мобилизационного цикла общественные движения трансформировались - некоторые из них политизировались, участвуя в выборах, и стали политическими партиями [23, 86], многие исчезли, а некоторые институционализировались и стали организациями третьего сектора. Они продолжали выполнять свои обязанности и преследовать свои цели, но другими методами, которые уже нельзя отнести к репертуару общественных движений, то есть институционализировались. Это касается, в первую очередь, правозащитных, экологических, культурно-просветительских организаций, которые продолжали и до сих пор продолжают свою деятельность в рамках третьего сектора. Их происхождение из общественных движений накладывает определенный отпечаток и на их взаимодействия с властями. Их первоначально протестный характер и связанное с ним нежелание попасть в зависимость как от бюрократических структур, так и от других организаций, противодействует возникновению корпоративной структуры. Каждая организация, боясь потерять свою независимость и присущую только ей идеологию, рассматривает все остальные организации как конкурентов, особенно на первом этапе. Коалиции в такой ситуации возможны, но они, как правило, крайне нестабильны. Главным образом, поэтому их взаимодействия с государством первоначально строятся на основе плюралистической модели: они единичны и хаотичны.

Еще одним важным источником развития новых организаций третьего сектора в постсоветской России является активная помощь Запада, роль которого еще предстоит осмыслить. С начала 90-х годов, на

первом этапе развития новых организаций третьего сектора западная помощь сыграла очень важную роль в финансировании их проектов в условиях спада массового участия и обучении западным методам работы.

Новые организации, получающие солидные западные гранты, на первом этапе были полностью независимыми от государства и поэтому не имели почти никаких контактов с органами власти. К тому же, со стороны властей не было заметно никакого интереса к их деятельности, и предпосылки для контактов еще не созрели. Другие новые организации, которые не имели постоянного источника дохода, находились в состоянии постоянной борьбы за существование и обращались за помощью к региональным или местным властям. При этом они выступали только от своего имени, пытаясь удовлетворить лишь свои интересы, и рассматривали другие организации в качестве конкурентов [6, 128], что является признаком плюралистической модели. Как результат, во взаимодействиях третьего сектора и региональных властей сложилась ситуация, когда единичные организации выступали как просители о помощи, и решения об оказании той или иной государственной поддержки принимались органами власти в каждом конкретном случае индивидуально. В это время старые организации, сохранившиеся с советского времени, как правило, сумели сохранить свои корпоративные связи с государством, хотя со временем они становились все менее тесными.

Так, на первом этапе сложились следующие формы государственной поддержки третьего сектора [10, 21-28]:

- дотации и субсидии. По данным опроса, проведенного в 5 регионах России, в 1994-1995 г. получали субсидии от государства 65% организаций третьего сектора [2]. Поскольку не существует признанных критериев предоставления дотаций, в каждом регионе это осуществляется по-разному. Везде в основном, в той или иной степени поддерживаются организации, оставшиеся с советских времен. В остальном, критериями могут служить неформальные связи с государственными структурами, приоритетность для властей целей организации. Однако в целом, эта форма поддержки все же не является достаточной для большей части организаций, а тем более для достижения ими стабильного существования.

- финансирование проектов организаций третьего сектора в рамках реализации федеральных целевых программ. Региональные власти, которые должны реализовывать социальные программы в рамках

федеральных целевых программ, в некоторых регионах считают более выгодным не создавать для этого новые структуры, а частично или полностью финансировать проекты общественных организаций, которые уже успешно работают в этой сфере. Поскольку федеральные целевые программы должны финансироваться из федерального бюджета, в условиях постоянного бюджетного кризиса, они почти всегда не получают достаточного количества ресурсов. Однако, практика привлечения работы организаций третьего сектора в рамках этих программ существует. Так, в Санкт-Петербурге еще в 1993 году в реализации федеральной программы “Дети России” участвовали организации третьего сектора.

- налоговые льготы. Для организаций третьего сектора налоговые льготы установлены при оплате налогов на прибыль, на добавленную стоимость, плате за землю и имущество. Некоторые налоговые льготы предоставляются также предприятиям, которые поддерживают третий сектор, однако их размер в 2-3 раза меньше необходимого для действенного стимулирования меценатства [10, 25].

- неналоговые льготы. Это льготы по арендной плате и коммунальным платежам, упрощенный порядок некоторых юридических процедур, приоритетное обеспечение площадью или земельными участками. Предоставление таких льгот входит в сферу компетентности местных и региональных органов власти, и поэтому могут предоставляться (или не предоставляться) также в каждом конкретном случае по усмотрению властей.

Указанные формы помощи государства организациям третьего сектора нельзя назвать упорядоченными. Они хаотичны и по форме, и по содержанию, отражают конкурентный и разобщенный характер новых организаций третьего сектора и его взаимодействий с государственными органами власти в регионах. Политическая сеть взаимодействий третьего сектора с государством на первом этапе, поэтому, обладает плюралистическими элементами.

В условиях ограниченного количества ресурсов такая ситуация неопределенности, которой характеризуется плюралистическая модель, не может сохраняться долго. Это невозможно для администрации, которая не способна поддерживать долгое время все или незнакомые организации, она становится избирательной. Это становится невыгодно и организациям третьего сектора: при отсутствии правил игры не существует гарантий стабильности, затрудняется их влияние на принятие

политических решений, то есть признание их в качестве общественной силы.

И действительно, примерно с середины 90-х годов происходит дальнейшее развитие системы взаимодействий третьего сектора и региональных властей. Однако, и процессы трансформации, и определяемые ими политические сети достаточно сильно различаются в регионах. На примере некоторых из них можно рассмотреть конкретные случаи трансформации региональных сетей. При этом не ставится цель выделения всех возможных вариантов – это уже выходит за рамки данной работы – важно проследить возможную логику наиболее общих тенденций трансформации.

Как показывает анализ трансформации региональных политических сетей, его наиболее значимым фактором является относительная развитость / неразвитость самого третьего сектора к моменту трансформации, индикатором чего может служить их способность / неспособность к объединению с целью влияния на процесс принятия политических решений. Не задаваясь вопросом о том, что определило отличия в степени развитости третьего сектора в различных регионах, можно принять этот фактор в качестве отправной точки для анализа регионов с неразвитым и развитым третьим сектором.

Регионы со слаборазвитым третьим сектором: элементы государственного корпоратизма

К регионам с неразвитым третьим сектором относится большинство российских регионов. Это связано, чаще всего, с тем, что условия, которые сыграли свою роль в процессе его возникновения в крупных городах и наиболее развитых регионах, не имели такого эффекта или вообще отсутствовали в провинции. Речь идет и о силе массовых демократических движений, и о западной помощи, и о распространенной “антилиберальной”, “традиционной”, ориентированной на государственный патронаж политической культуры.

Хотя фактор развитости / неразвитости третьего сектора достаточно важен для трансформации модели конкретной региональной политической сети, он не является единственно определяющим. Другим важным фактором является политика региональных властей по отношению к третьему сектору, в соответствии с которой можно различать варианты трансформации политических сетей.

Как пример одного из таких регионов со слабым третьим сектором можно рассмотреть Орловскую область, которая отличается тем, что в ней на протяжении всего постсоветского периода на выборах периодически побеждает КПРФ. Региональная экономическая и социальная политика последних лет достаточно патерналистская и ориентирована на то, чтобы задержать падение уровня жизни населения.

Что касается третьего сектора, то, хотя в Орловской области общественные организации начали возникать еще в 1992 году, и их количество постоянно росло, то качественно он достаточно слаб. Это признается исследователями, которые утверждают, что стабильных организаций третьего сектора в регионе достаточно мало [10, 48]. К тому же, там пока не назрела необходимость объединения друг с другом для совместного влияния на процесс принятия политических решений. Лидеры отдельных организаций, чаще всего, даже не знают о существовании сходных организаций и в принципе неохотно идут на контакт с ними [10, 44]. В целом такое поведение третьего сектора свидетельствует о том, что они действуют еще в рамках плюралистической модели, добиваясь от властей по возможности льгот и дотаций, конкурируя друг с другом за эти в целом достаточно скудные государственные ресурсы.

Региональные власти также пока не выражают особой заинтересованности в сотрудничестве с третьим сектором. Однако их некоторые действия заставляют говорить о том, что все же политическая сеть, которая сложилась в Орловской области, уже перестала быть чисто плюралистической. В последние годы Администрация проводит политику регулярной поддержки некоторых, определенных организаций третьего сектора. Это, прежде всего, как и почти везде, “старые” организации, а также некоторые “новые”. Например, это относится к крупнейшим в регионе (не менее 1000 человек) молодежным организациям, некоторые из которых созданы “при содействии Городского управления образования”, как, например, Ассоциация Юных Лидеров [10, 42]. Для постоянного взаимодействия с этими конкретными организациями Комитетом по делам молодежи Администрации Орловской области был создан “Круглый стол”, который должен “обеспечивать более высокий уровень участия объединений в постановке и решении молодежных проблем” [10, 43]. Похожая ситуация складывается в последние годы в поддержке некоторых организаций интересов малого бизнеса, причем

одна из таких структур также создана по инициативе Администрации и потому пользуется ее поддержкой [10, 43].

В целом последнее слово в выборе установлении политических сетей государства и третьего сектора принадлежит властям, и прежде всего, областной администрации. Все остальные организации, хотя и получают определенную поддержку со стороны государства, оказываются вне политической сети. По результатам интервью с ними, “поддержкой и благосклонностью властных структур пользуются те общественные организации, которые имеют в своих рядах людей известных в политической среде, бывших или действующих представителей исполнительной и законодательной власти” [10, 44].

Таким образом, сформировавшаяся политическая сеть уже не является чисто плюралистической, где все организации имеют примерно равные шансы на поддержку, а приобретает элементы государственного корпоратизма, при котором государственные структуры, исходя из собственных предпочтений, постоянно поддерживают определенную часть третьего сектора и закрывают доступ для другой части.

Государственно-корпоративная политическая сеть сложилась во многих регионах со слабо развитым третьим сектором, где он не способен еще защищать свои интересы, не проявляет желания к объединению своих усилий. В такой ситуации государство может осуществлять патронаж над некоторыми из них, преследуя различные цели: поддержка на выборах, выполнение при помощи этих организаций определенных, значимых для администрации, политических и общественных задач, создание положительного имиджа в глазах общественного мнения и т.д. Выбор организаций для патронажа может осуществляться по разным критериям: неформальные связи, приоритеты в политике, острота определенных проблем, известность организаций и т.д.

В некоторых регионах сформировались политические сети государства и третьего сектора, которые еще более явно вписываются в государственно-корпоративную модель. Это относится к тем регионам со слабым третьим сектором, в которых политика исполнительной власти еще более явно и активно была направлена на создание корпоративных структур, поддерживающих и контролируемых наиболее значимые организации третьего сектора. Пожалуй, самым ярким примером такого региона является Саратовская область.

До 1996 года Саратовская область также относилась к регионам “красного пояса”, где третий сектор не представлял собой значимой политической силы. Однако с назначением, а позже и с выборами губернатора области, которым стал в 1996 году Д. Аяцков, ситуация изменилась. В качестве своей основной задачи он видел консолидацию вокруг себя всех значительных политических и общественных сил в области, что и сделал, взяв к себе в команду лидеров местных отделений политических партий [9]. Вторым шагом стало подписание “Договора об общественном согласии в Саратовской области” всеми основными политическими и общественными объединениями (кроме областного отделения КПРФ). На это пошли в целом 52 общественных объединения, среди которых были и наиболее значительные организации третьего сектора в регионе [5].

В это же время формируется постоянная политическая сеть государства и третьего сектора. При Комитете по социальной политике и связям с общественными организациями Саратовской областной Думы функционирует Совет общественных организаций, куда входят как представители третьего сектора, так и политические деятели, которые заинтересованы в развитии некоммерческого сектора [16, 57-58]. Тот факт, что такой совет действует на основе не исполнительного, а законодательного органа власти, можно объяснить тем, что он существовал там уже давно, с момента формирования Саратовской областной Думы. Первые выборы в нее проходили по партийным спискам, и тогда идея координации политических партий и их участия в законотворческой деятельности оформилась в виде создания такого особого органа. Когда позже активность партий и общественных движений резко сократилась, Совет практически потерял свое значение. Но после назначения нового председателя Комитета по социальной политике и связям с общественными организациями в октябре 1996 года, работа Совета вновь активизировалась, уже в новом качестве. Вместо партий в него были включены представители третьего сектора. К работе первоначально были приглашены представители всех основных, наиболее крупных и значимых организаций [16, 58-59].

Поскольку, как указывают политологи, областная Дума практически полностью зависит от областной администрации, то политическую сеть, сложившуюся в Саратовской области, также можно отнести к государственно-корпоративской модели. Совет общественных

организаций представляет собой корпоративистскую структуру, которая обладает монополией на представительство интересов третьего сектора в органах власти в обмен на лояльность по отношению к властям и определенную степень подконтрольности со стороны государства.

Похожие политические сети государства и третьего сектора сформировались в той или иной степени во многих регионах. Можно привести пример Архангельской области, где роль корпоративистской структуры выполняет общественно-политический совет при главе областной администрации, который был создан, в том числе, по инициативе только что избранного руководства области [7, 22]. В Тюменской области распоряжением губернатора в октябре 1997 года был создан Совет политических и общественных организаций (Общественная палата) при губернаторе Тюменской области [1, 87].

Таким образом, государственно-корпоративистская политическая сеть возникает в том случае, когда для первоначально слабого третьего сектора появляются политические возможности влияния на процесс принятия политических решений, которые создаются региональными органами власти. Чаще всего, политику региональных властей в этом направлении можно объяснить при помощи таких факторов, как:

- необходимость обеспечения общественной поддержки руководства области социальными группами, особенно в связи с введением с середины 90-х годов выборного поста губернатора,
- потребность в решении социальных проблем в условиях, когда федеральные власти все больше устраниаются, "практически просто сбрасывают" социальные функции на региональный уровень" [18, 35], не обеспечивая их необходимыми ресурсами. В такой ситуации губернаторам необходимо изыскивать любые средства для поддержания социальной инфраструктуры и нормального уровня жизни. "В своей нынешней социально-экономической стратегии [Тюменская] область опирается, прежде всего, на собственные внутренние силы и ресурсы, делает основную ставку на мобилизацию имеющегося экономического и интеллектуального потенциала" [1, 85]. Отсутствие собственных возможностей в решении социальных проблем приводит к необходимости поддерживать организации третьего сектора, которые способны если не решить, то хотя бы смягчить острые социальные проблемы в регионе.

- инкорпорирование лидеров третьего сектора в структуры власти способствует снижению протестного характера организаций. Участвуя в разработке или экспертизе законопроектов, они должны нести определенную долю ответственности за проводимую в регионе политику.

Регионы с развитым третьим сектором: элементы либерального корпоратизма

В некоторых регионах третий сектор на протяжении последнего десятилетия развивался очень бурно и особенно активно. К ним относятся такие регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская и Свердловская области, Карелия и некоторые другие. Развитый третий сектор, не удовлетворенный отсутствием “правил игры” в плюралистической модели, независимо от государства мог влиять на создание политической сети. Основным отличием от рассмотренной выше государственно-корпоративской политической сети состоит, в этом случае, в том, что создание структур влияния на принятие политических решений происходит “снизу”, то есть по инициативе и под давлением организаций третьего сектора. В этом случае можно говорить не о государственно-корпоративской, а о либерально-корпоративской политической сети.

В формировании либерально-корпоративской модели также существуют определенные различия, которые обуславливаются разной структурой политических возможностей третьего сектора и, прежде всего, институционального устройства и соотношения политических сил в регионе. В связи с этим, далее будут рассмотрены наиболее яркие примеры формирования либерально-корпоративских элементов политических сетей в двух регионах – Москве и Санкт-Петербурге.

Москва

Пример Москвы как субъекта Федерации представляет собой особый случай, поскольку московские организации с самого начала принимали участие в разработке и обсуждении федеральных законов и в этом смысле уже имели опыт влияния на принятие политических решений.

В 1995 году был принят закон Москвы “О благотворительной деятельности”, разработанный самими организациями третьего сектора,

и, прежде всего, международным благотворительным фондом политико-правовых исследований “Интерлигал”. Идея закона основывалась на так называемой “английской модели”, которая подразумевает создание некой аттестационной комиссии. Она должна состоять из “уважаемых людей”, которые могут судить о том, насколько деятельность той или иной благотворительной организации соответствует своему уставу и поставленным целям, насколько государство может сотрудничать с ней по социальным программам, в той или иной форме поддерживать ее и контролировать. Как аналог аттестационной комиссии в Москве был создан Благотворительный Совет, в функции которого входит регистрация (паспортизация), регулярная аттестация организаций третьего сектора. В целом он располагает довольно широкими полномочиями, например, “одной из функций его является утверждение городских благотворительных программ, разрабатываемых московскими организациями. Программа, получившая такой статус, не финансируется напрямую из бюджета, но косвенно связана с бюджетом, так как предприятия, вложившие в нее средства, имеют право уменьшить налог на прибыль, причитающийся к уплате в городской бюджет, на сумму сделанного взноса” [13, 58-59]. Можно даже сказать, что Благотворительный Совет в Москве является монополистом в области представительства интересов третьего сектора города, поскольку через него происходят почти все взаимодействия организаций с властями города. Это создает предпосылки для развития коррупции, особенно в тех вопросах, которые связаны с налоговыми и другими льготами, финансированием (полным или частичным) программ общественных организаций и т.д. Усугубляется ситуация еще и тем, что Благотворительный Совет не является выборным органом, в него входят представители московского правительства, Городской Думы, некоторых организаций третьего сектора. В связи с этим, его деятельность практически не поддается общественному контролю извне. Таким образом, вместо института, который должен был обеспечить открытость и контролируемость властей, была создана еще одна квази-государственная структура, которая обладает всеми недостатками государства. Необходимо добавить, что почти все информанты критиковали реализацию этого законопроекта в Москве, в целом, и деятельность Благотворительного Совета за его коррумпированность, в частности.

Сложно сказать, повлияло ли создание Благотворительного Совета на стиль ведения московской политики по отношению к третьему сектору, или наоборот. Главное в том, что в Москве сложилась система поощрения избранных организаций, которые, как правило, связаны с Благотворительным Советом. При этом выбор осуществляется по никому не известным критериям и является достаточно закрытым. Например, “в Постановлении Правительства Москвы от 30 апреля 1996 года № 392 “О взаимодействии правительства Москвы с общественными объединениями и мерах по выполнению Закона РФ “Об общественных объединениях” отмечалось, что Правительство Москвы постоянно оказывает поддержку общественным объединениям и только за 1995 год было принято более 30 распорядительных документов по предоставлению финансовой поддержки, льгот по аренде и оплате коммунальных услуг для общественных организаций, работающих в различных сферах” [13, 59].

Таким образом, в Москве сложилась либерально-корпоративистская политическая сеть государства и третьего сектора, поскольку ключевую позицию в ней занимает Благотворительный Совет - корпоративистская структура, которая была создана под давлением организаций третьего сектора и обладает монополистом в сфере представительства интересов третьего сектора.

Отличительной чертой политической сети, формируемой в регионе с развитым третьим сектором, является присутствие достаточно сильных аутсайдеров – организаций, не включенных в политическую сеть и не имеющих значимых позиций в Благотворительном Совете. Этот фактор создает предпосылки для дальнейшей трансформации такой политической сети.

Московский пример показывает трансформацию политической сети в условиях региона с сильной исполнительной властью и “карманной” Московской Городской Думой [8, 85]. Другой пример формирования политической сети наблюдается в Санкт-Петербурге, где представительный орган власти – Законодательное Собрание – обладает значительно большей автономией, чем парламент в Москве [3, 101] и является, поэтому, самостоятельным актором политической сети государства и третьего сектора.

Санкт-Петербург

В Санкт-Петербурге, в регионе с относительно развитым третьим сектором, сами организации выступали за взаимодействия с региональными органами власти и самостоятельно пытались влиять на процесс принятия решений. Прежде всего, это осуществлялось через попытки объединения. Наиболее значимым объединением в этой связи стала Коалиция “В поддержку третьего сектора”, созданная в октябре 1994 года. Она включала в себя организации, имеющие сходные цели и программы в области содействия дальнейшему развитию третьего сектора: созданное в начале 1994 года Петербургское отделение фонда “Интерлигал”, благотворительное общество “Невский ангел”, гуманитарный и политологический центр “Стратегия” и созданную еще в 1988 году Коалицию правозащитных и национальных организаций в Санкт-Петербурге. Позже, в 1995 году, к ним присоединился Балтийский гуманитарный фонд [12, 96].

Коалиция ставила своей целью представлять и защищать права и интересы организаций третьего сектора, выступать в роли посредника между ними и властями, а также политическими партиями. Поэтому основными формами ее деятельности была организация встреч участников благотворительных организаций с представителями власти. Первой стала встреча с депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в феврале 1995 года, где участникам встречи удалось добиться того, что были сделаны первые шаги в направлении совместной деятельности. Хотя третий сектор не считает себя политическим и поэтому отрицает свою связь с определенными политическими партиями, в действительности более тесно он связан с политиками, придерживающимися либеральных политических взглядов. В Законодательном Собрании ими стали представители либеральной фракции “Петербург”. Так, представители благотворительных организаций называют в качестве “своего” депутата члена этой фракции председателя Комиссии по социальным вопросам Законодательного Собрания Н. Евдокимову. Хотя некоторые организации взаимодействовали с ней или другими государственными акторами напрямую, основным представителем интересов третьего сектора в Санкт-Петербурге была коалиция “В поддержку третьего сектора”, члены

которой со временем стали служить неофициальными экспертами для депутатов в своей области.

Одним из итогов совместной деятельности депутатов Законодательного Собрания и благотворительных организаций стало принятие в январе 1996 года Закона Санкт-Петербурга “О льготном налогообложении участников благотворительной деятельности”, основным разработчиком которого стал также принадлежащий к фракции “Петербург” депутат Л. Романков, председатель комиссии по культуре. В Санкт-Петербурге не случайно этими вопросами занималась не традиционная комиссия по социальным вопросам или по связям с общественными организациями, а комиссия по культуре. Одной из отличительных черт петербургского “третьего сектора” является большее, по сравнению с другими регионами России, количество общественных организаций в сфере культуры (около 1/4 всех зарегистрированных организаций). Поэтому и городской центр поддержки организаций культуры - довольно сильная, особенно “своим интеллектуальным потенциалом” организация.

Сложнее складывались отношения третьего сектора с исполнительными органами власти в Санкт-Петербурге. Коалиция еще в начале своей деятельности организовала встречи не только с депутатами, но и с представителями административных структур города - комитетов мэрии, например, Комитета по социальным вопросам, Управления юстиции, налоговой инспекции. Однако реально эти встречи не принесли ощутимых результатов.

В июне 1996 года на основе Коалиции “В поддержку третьего сектора” было создано Санкт-Петербургское некоммерческое партнерство “Третий сектор”, в состав которого входят 18 наиболее значительных организаций города. В качестве одной из основных целей деятельности партнерства является “представительство, а также юридическая и общественная защита прав и интересов организаций-членов во взаимоотношениях с органами власти” [14, 190]. Оно является, таким образом, созданной “снизу” структурой, которая опосредует взаимодействия государства и третьего сектора, то есть представляет собой зачаток корпоративной структуры.

В целом политическая сеть, сложившаяся в Санкт-Петербурге, также содержит либерально-корпоративские элементы. С другой стороны, в отличие от Москвы, здесь опосредующая организация

действует по преимуществу через региональный представительный орган власти, что связано с его относительной автономией, обладанием относительно большими полномочиями и сложностями во взаимодействии с исполнительными органами власти.

Возможности трансформации региональных политических сетей государства и третьего сектора

Трудно предсказать, каким образом могут трансформироваться описанные выше модели политических сетей государства и третьего сектора. Из того, какое значение в формировании региональных политических сетей имели государственные акторы и их политика, можно предположить, что очень большое влияние может оказать изменение политики государственных акторов, их смена в результате выборов. А построение таких прогнозов выходит за рамки данной работы.

С точки зрения самого третьего сектора, одной из самых перспективных возможностей трансформации видится переход к взаимодействиям с государством на основе механизма социального заказа. Хотя эта идея возникла уже давно, еще в 1994 году, и обсуждается во многих регионах России, она все еще далека от своего полного воплощения. Суть идеи, выраженной в проекте федерального закона “О государственном социальном заказе” сводится к легализации возможности государственными структурами разных уровней на основе открытого конкурса отбирать социальные программы, предоставленные благотворительными организациями, для финансирования из государственного бюджета [15].

Хотя на федеральном уровне принятие идеи социального заказа затягивается, она уже известна в регионах. В 22 субъектах Федерации уже проводится работа по разработке и обсуждению региональных законопроектов “О социальном заказе”, а в Тюменской области такой закон уже был принят в 1997 году.

Основной чертой модели взаимодействия государства и третьего сектора на основе механизма социального заказа являются конкурсность, открытость и конкуренция между различными организациями. В принципе, это означает, что модель взаимодействия должна снова стать плюралистической, которая не подразумевает существование корпоративной структуры.

Помимо представителей исполнительных и законодательных органов власти, она должна включать группу независимых профессионалов-оценщиков, которая составляла бы независимую экспертизу программам и оценивала возможности их реализации и объемы необходимого финансирования. Начало формированию такой группы было положено в процессе обучения профессиональной оценке некоторых представителей российского третьего сектора, чаще всего, “зонтичных организаций”. Обучение проводилось по программе американской компании, которая осуществляет свою деятельность на американском рынке услуг и состоит из профессиональных экспертов-оценщиков социальных программ. Уже разрабатываются Устав, основы этического кодекса, базовые методологические стандарты оценки и т.д. [15, 33]. В последнее время процесс становления этого объединения затормозился, хотя, скорее всего, он будет вновь возобновлен, если для проведения конкурсов на размещения социального заказа появится потребность в независимой экспертной оценке представляемых социальных программ.

Естественно, что во многих регионах, где сложились корпоративистские политические сети, невозможен быстрый переход к плюралистической модели. Причиной этому служит незаинтересованность акторов, включенных в такие сети, разрушать их с тем, чтобы проводить открытые конкурсы и включать в политическую сеть аутсайдеров. Именно от тех, кто не включен в политическую сеть или имеет незначительный вес в них, исходит инициатива принятия законов о социальном заказе в регионах.

В тех регионах, где третий сектор слабо развит, таких аутсайдеров немного, или они совсем незначительны. Процесс дискуссии о социальном заказе там даже еще и не начинался. Это относится к государственно-корпоративистским моделям, пример которой был рассмотрен выше на примере Орловской области.

В некоторых регионах с государственно-корпоративистской моделью, однако, начался процесс обсуждения механизма социального заказа. Это можно объяснить, скорее всего, тем, что главы региональных администраций, которые были инициаторами формирования политической сетей с третьим сектором, считают себя должными поддерживать, хотя бы на словах, новые инициативы. Они должны поддерживать свой имидж реформаторов и могут участвовать в

обсуждении законопроектов о социальном заказе. В этом случае опасность заключается в том, что механизм, предусмотренный в федеральном законопроекте и основанный на открытом конкурсе, может быть подменен другими, уже существующими формами финансирования социальных программ благотворительных организаций.

В регионах с сильным третьим сектором шансов на принятие законов “О социальном заказе” намного больше. Хотя дальнейшее существование корпоративистских структур выгодно для государственных акторов, они могут быть разрушены или реформированы в структуры независимых оценщиков-экспертов. Предпосылки для этого в наших примерах, скорее сложились в Санкт-Петербурге, чем в Москве, где впервые слушания по законопроекту прошли еще в марте 1996 года, он уже трижды был внесен на рассмотрение Московской Городской Думы, но так и не был принят до сих пор [13, 63].

Заключение

Анализ генезиса политических сетей государства и третьего сектора в регионах действительно свидетельствует о некоторой степени инертности, “замораживании” сформированных еще в советское время корпоративистских сетей и сохранившихся в кардинально изменившихся экономических и политических условиях. С возникновением новых организаций их общественных движений старая чисто корпоративистская политическая сеть начинает разрушаться, и к ней добавляются плюралистические элементы.

Если на этапе возникновения новых организаций третьего сектора логика их внутреннего развития является основным фактором трансформации моделей взаимодействия с государством, то позже решающей становится структура политических возможностей, которая определяется государством, или его акторами. Поскольку структура политических возможностей в различных регионах России различается, то и дальнейшая логика развития политических сетей государства и третьего сектора может быть различной.

Основными факторами включения новых организаций третьего сектора в политическую сеть, в первую очередь, являются:

- перманентный экономический кризис, в условиях которого и третий сектор вынужден обращаться за помощью к государственным

органам, и властям необходимо решать социальные проблемы по возможности более дешевыми способами и

- заинтересованностью политических акторов (если она есть как следствие демократической зависимости от поддержки населения) во включении новых акторов в политические сети.

В государстве, где долгое время господствовала корпоратистская модель взаимодействия государства и третьего сектора со стороны, государственные акторы по инерции пытаются создать корпоратистские структуры во взаимодействии с новыми организациями.

Благодаря своему генезису и идеологии, новые организации пытаются взаимодействовать с государством на основе плюралистической модели, чтобы не попасть в зависимость ни от государства, ни от других организаций. Если они достаточно сильны, чтобы противостоять государственным попыткам создания корпоратистской политической сети, то у них есть шанс на победу. Если же они еще слабы и не могут противостоять притязаниям государства, там могут сложиться корпоратистские структуры, которые, как показывает опыт, имеют свойство “замораживаться” и сохраняться столь долго, пока не появятся их конкуренты в лице “новых” организаций.

Литература

1. Аксентьева Е., Григорьев Г., Полищук В. Условия и перспективы развития третьего сектора в Тюменской области // Условия и перспективы развития третьего сектора в регионах, М.: САФ, 1998, 80-98.
2. Алексеева О. Благотворительное движение: регионы России, М.: САФ, 1995.
3. Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис, 1998, 1.
4. Голосов, Г. Сравнительная политология, Издательство Новосибирского Университета, 1995.
5. Голуб Ю. и др. Формирование представительных органов местного самоуправления в Саратовской области // Власть, 1997, 8, 33-37.

6. Горный М. Коалиции неправительственных организаций (организаций “третьего сектора”) // Сунгуров А. (ред.) Гражданское общество – в поисках пути, СПб: Стратегия, 1997, 127-139.
7. Гуревич И., Каторин И. Условия и перспективы развития третьего сектора в Архангельской области // Условия и перспективы развития третьего сектора в регионах, М.: САФ, 1998, 6-35.
8. Дегтярев А. Политические партии и государственные органы в институциональных изменениях современной России (на примере Москвы) // Вестник МГУ, 1998, серия 18, 2, 78-87.
9. Клопыжников М., Николаев А.: Зеркало постсоветской демократии // Свободная мысль, 1997, 6, 45-57.
10. Лущенко Т., Реденькова И. Условия и перспективы развития третьего сектора в Орловской области // Условия и перспективы развития третьего сектора в регионах, М.: САФ, 1998, 36-49.
11. Перегудов С. Группы давления и корпоративизм: категориальные аспекты проблемы // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода), М.: МОНФ, 1997, вып. 8, ч. 1.
12. Сунгуров А. Развитие неправительственных организаций в Санкт-Петербурге и России // Гражданское общество в поисках пути, СПб: Стратегия, 1997, 90-103.
13. Толмасова А. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы, М.: САФ. 1998.
14. Устав Санкт-Петербургского некоммерческого партнерства “Третий сектор” // Гражданское общество в поисках пути, СПб: Стратегия, 1997, 189-200.
15. Хананашвили Н., Зыков О., Якимец В., Доненко И. Социальная реформа: путь к гражданскому обществу, М.: Фонд НАН, 1997.
16. Шапкина Н. Условия и перспективы развития третьего сектора в Саратовской области // Условия и перспективы развития третьего сектора в регионах, М.: САФ, 1998, 50-79.
17. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // ПОЛИС, 1997, № 2.
18. Ярыгина Т. Бедность в богатой России // Общественные науки и современность, 1994, 2, 25-35.
19. Ярыгина Т., Шалганова И.: Третий сектор в России // Социальная политика в России, 2 (37), М.: ЭПИцентр, 1999.

20. Cawson A. Organised Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism, London, 1985.
21. Czada R. Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmawechsels in der Verbaendeforschung // Streeck, W. (Hrsg.) Staat und Verbaende, Opladen, 1994.
22. Dahl, R.. Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven and London: Yale University Press, 1971.
23. Duka A., Kornev N., Voronkov V., Zdravomyslova E.: The Protest Cycle of Perestroika: the Case of Leningrad // International Sociology, 1995, Vol. 10, N 1, March, pp. 83-99.
24. Held, D. Models of Democracy, Stanford University Press, 1987.
25. Olk Th. Zwischen Korporatismus und Pluralismus: Zur Zukunft des Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat // Rauschenbach Th. (Hrsg.) Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbaende im Umbruch, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, S. 98 - 122.
26. Lehmbruch G. The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks // Czada R., Windroff-Heritier A. (eds.) Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Westview Press, 1991, pp. 121-161.