



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Гражданское общество и политическая система

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Ocherki_2011-2.pdf

Перепечатка с сайта Института
социологии РАН <http://www.isras.ru/>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Очерк 10

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

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 наткаться 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 обще-

ства, о необходимости *«гибкой политики»*, о недопустимости *«тупого администрирования»* нужно должным образом осмыслить¹.

Серьезная системная модернизация должна сформировать устойчивый спрос на технологии отбора тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. 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 том числе права собственности;

- обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан.

Такое государство, помимо прочих своих базовых функций, должно выступать арбитром и управляющим всеми конфликтами, возникающими на основе плюрализма интересов. Описанные выше черты желаемого общественного строя дают четкое его определение как демократии, причем демократии современной².

Обращение к истории многократных наполовину удачных российских попыток модернизации показывает, что для нашей страны традиционным является подход к реформам в стиле односторонних «преобразований сверху», эффективность которых неуклонно падает. Всестороннее обновление российского общества может состояться лишь при активной поддержке и участии гражданского общества, полноценное формирование которого само является частью искомой модернизации (отвечает

¹ Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России. 2010. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/6693/print>

² Россия XXI века: образ желаемого завтра. 2009. Институт современного развития. URL: <http://www.riocenter.ru>

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 стать прочной базой демократии, без которой будет невозможно сломать все преграды на пути решительной модернизации России.

Таким образом, гражданское общество можно со всем основанием рассматривать как один из важнейших факторов и ресурсов политической модернизации: неперенным условием движения вперед сегодня должен стать *постоянный диалог* общества и государства, социума и власти, раскрепощение личности и гражданская самоорганизация общества. 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 умело его используем перед лицом глобальных вызовов и сумеем сохранить устойчивость во все более нестабильном мире, либо надолго утратим в нем свои позиции.

По данным совместного исследования ВЦИОМ и Общественной палаты РФ «Социальный потенциал российской модернизации», составлен более дифференцированный социально-политический портрет общественных сил модернизации¹. Со-

¹ Социальный и институциональный потенциал модернизации (по материалам исследования ЮФО) // М.: ВЦИОМ, 2010.

гласно 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, требованием 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 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, тем не менее, остается «ускользающей концепцией и еще более ускользающей реальностью».

Действительно, в отношении понимания гражданского общества существует много очень спорных позиций. Но если

«огрубить» и «спрямить» все это многообразие, то на поверхность выпукло выйдут две тенденции трактовки концепта гражданского общества. Одна вырастает из немецкой культурно-философской школы, достигая кульминации у Гегеля и Маркса. 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 не совместимо 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 переносит центр тяжести на свободу, ставя ее превыше всех ценностей, делая особый упор 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 сосредоточивают свое внимание 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).

В либеральной трактовке упор делается на примате прав и свобод граждан, 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, возможно, благодаря

тому, что государственным идеалом там было самоуправление свободных граждан на свободной земле и существовало сильное недоверие к любой исполнительной власти, которая в годы революции ассоциировалась с колониальной администрацией, а бюрократия появилась гораздо позже демократии и на ее базе¹.

Таким образом, 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.

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. Современное гражданское общество здесь вышло из административно-командной системы СССР. Оно несет мощный заряд антиэтатизма. По своей сути — это незавершенный демократический проект. Это общество еще не консолидировано, но уже сильно стратифицировано.

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 переменились 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

¹ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.

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) выдвинуть «10 политических инициатив». Они были связаны с расширением масштабов и качества народного представительства, с возвратом 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 года эти идеи получили более конкретное развитие, воплотившись в ряд законодательных актов по расширению политической конкуренции и реальной многопартийности. Предложенные законодательные новеллы призваны смягчить некоторые свойства политического режима, которые получили характеристику политического моноцентризма. Какое это имеет отношение к гражданскому обществу? 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 структур: «обласканных» властью, официально оформленных организаций и неформальных организаций, связанных с «низовой» гражданской инициативой (так называемые движения «одной проблемы»). Организованное, офици-

альное гражданское общество все больше интегрировалось в политическую надстройку и поощрялось «сверху». Неформальное возникало «снизу» и жило по законам выражения наиболее острых 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 и движение автомобилистов и защитников Химкинского леса¹. Основная часть активистов и руководителей новых неформальных организаций — представители нарождающегося в России среднего класса. Их отличительные черты — обладание собственностью, высокий образовательный уровень и преимущественно умственный характер работы. Такого рода сочетание признаков в условиях, 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;

¹ Ланг С., Хэртель А., Бюрш М. Гражданское общество и гражданская активность в России. М.: Фонд Ф. Эберта, 2010. С. 2—3.

почти половина отметила, что взаимное доверие в обществе ощутимо уменьшается¹.

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).

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 общества (см. рисунок 1)².

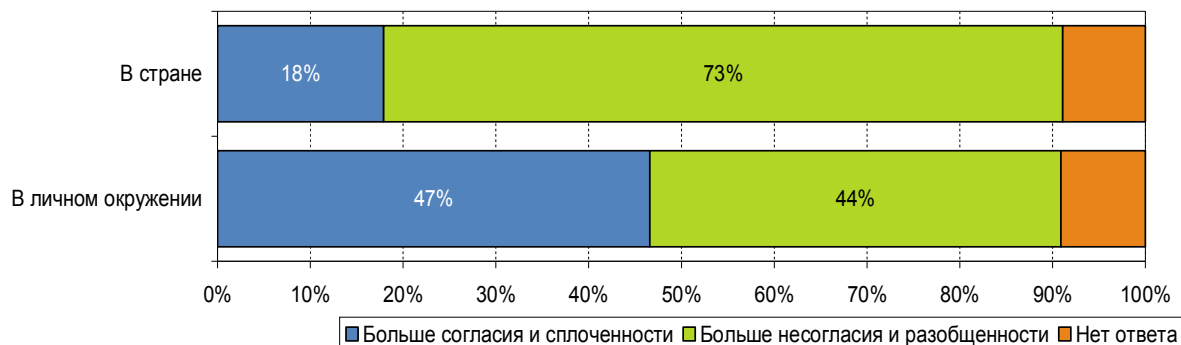


Рис. 1. Восприятие уровня сплоченности в стране и личном окружении

Абсолютное большинство людей, указывающих на недостатки 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

¹ ЛЕВАДА-ЦЕНТР 2008: Общественное мнение—2008. М., 2008. С. 18.

² 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 году.

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 одинокие, 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 ответственности¹. В таких условиях говорить о «накоплении» 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 интересы.

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.

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).

Дефицит доверия часто восполняется жесткими вертикалями и жестким планированием. Эти условия усиливают пассивность граждан. Высокие коэффициенты доверия президенту (на уровне 60—70%), церкви (на уровне 40—50%), армии

¹ Мерсиянова И.В. Тенденции развития гражданского общества (по результатам эмпирического исследования). М.: ГУ—ВШЭ, 2010. С. 24.

(30—40%) являются коррелятами системы, в которой от человека практически ничего не зависит¹.

Парадоксальная вера в Президента (при тотальном недоверии к патронируемому им государственному аппарату) воспринимается как последний предел надежды и имеет в своей основе нечто иррациональное. Отсюда столь чтимая обществом система «ручного управления», которая иллюзорно компенсирует низкую эффективность всей политической системы, в первую очередь государственного управления.

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. Намечившиеся 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 —

¹ ЛЕВАДА-ЦЕНТР 2008: Общественное мнение— 2008. С. 87.

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 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 году приступило к работе 9 региональных палат. Кроме того, были приняты законы об общественной палате в двух субъектах федерации (Тульская область, Чувашская республика). Ключевое направление повышение эффективности общественного контроля в нашей стране — интеграция деятельности существующих структур общественного контроля, превращение их в целостную систему общественного контроля в нашей стране.

С момента институционального оформления важнейших органов федерального и регионального срезов 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 оптималь-

ного 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»¹. В 2010 году общественной экспертизе в рамках Общественной палаты РФ был подвергнут целый ряд важнейших законопроектов. В марте 2010 года 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 стала 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 и на плановый период 2012 и 2013 годов.

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, по сути, контрольный и консолидирующий фактор в становлении правового и демократического государства.

Особую роль в укреплении институтов гражданского общества, усилении его воздействия на политическую власть в

¹ 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. Научное издание. М., 2010. С. 139.

целом призвана играть Общественная Палата РФ (далее ОП РФ), созданная в 2005 году. Тот факт, что президент Путин объявил о создании ОП РФ в рамках пакета мер по борьбе с терроризмом после теракта в Беслане, первоначально не добавил доверия новому институту. Многие эксперты отмечали, что если бы политическая система хорошо работала, в созданной ОП РФ не было бы необходимости¹.

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.

В свете задач политической модернизации в центр обсуждения все чаще выносятся вопросы о роли гражданского общества в формировании человеческого капитала как главного «хранилища» социального капитала. Без этого невозможно вести речь об успешной модернизации общества². Важную роль в этом отношении играют сетевые структуры, структурными элементами которых выступают, как правило, некоммерческие организации (НКО).

¹ Ланг С., Хэртель А., Бюрш М. Указ. соч. С. 2—3.

² Аузан А. Национальная формула модернизации. Полит.ру. Публичные лекции. URL: <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.

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. В целом в 2010 году 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 восполнение 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 обществу¹.

Согласно данным Росстата, на начало 2009 года «новый» сектор охватывает 360 тыс. некоммерческих организаций (без государственных и муниципальных учреждений)². 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

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: ОП РФ. С. 10.

² См.: Мерсиянова И.В. Указ. соч.

организациям. Весной 2009 года 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.

В апреле 2010 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». 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.

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

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 веков 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.

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.

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 самовыдвижения 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 традиционная 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 политической модернизации принадлежит гражданскому обществу и таким его структурам, как общественные организации и профсоюзы. 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 — это гибкая и оперативная сила, которая представляет общественные интересы, учит людей отвечать за собственную жизнь и жизнь других людей.

Наконец, политическая 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 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. 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.