



**А. Ю. Сунгуров**

Государство и гражданское  
общество: как может иерархическая  
структура взаимодействовать  
с сетевой?

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Sung\\_gos-vo.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Sung_gos-vo.pdf)

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

А. Ю. Сунгуров

# Государство и гражданское общество: как может иерархическая структура взаимодействовать с сетевой?



Одним из важных результатов демократических реформ 90-х годов является появление и развитие в России разнообразных структур гражданского общества. Во многом именно их наличие отчасти сдерживает напор «откатной волны» авторитарных тенденций в развитии нашей страны в начале нового столетия. В этой связи заслуживает внимание характер взаимодействия государственных структур на различном уровне и организаций гражданского общества. Анализ такого взаимодействия проводился, например, исходя из концепции межсекторного социального партнерства [1]. Рассмотрение различных видов гражданских инициатив, в том числе, гражданской экспертизы было выполнено Н.Ю.Беляевой с соавторами [2]. Взаимодействие неправительственных организаций и органов государственной власти в процессе развития общественного участия в бюджетном процессе и в предотвращении коррупции рассмотрено в сборниках СПб центра СТРАТЕГИЯ [3].

Вместе с тем, многие проблемы в таком взаимодействии могли бы быть лучше поняты, если принимать во внимание существование принципиального различия в строении государственных структур и структур гражданского общества (а также — и не-гражданского общества). 20 апреля, на заседании Межрегионального семинара по проблемам

публичной политики, состоялось сообщение стипендиата Смольного коллегия О.Реута, озаглавленное автором «С:\государство\конфликт\сети.doc» [4]. Докладчик, в частности, обратил внимание на бесперспективность бороться с современным терроризмом, представляющим собой яркий пример сетевой структуры, методами, типичными для такой иерархической структуры, как государство.

Последующая за тем дискуссия, в ходе которой автор этих строк высказал предположение о том, что более эффективным способом была бы поддержка государством структур гражданского общества, которые также являются по своей природе сетевыми структурами, стала толчком для появления настоящей работы. Вторым толчком стало участие автора этих строк в кустовом совещании-семинаре отделов по связям с общественностью МВД, ГУВД и УВД четырех федеральных округов в июле 2005 г., в ходе которого сотрудники МВД обсуждали формы этих самых «связей». Перед ними, в частности, выступали представители православной церкви и муфтий. К последнему был обращен вопрос одного из участников совещания: «Не кажется ли вам, что продолжающийся раскол среди российских мусульман играет на руку террористам?». Под «расколом» автор вопроса понимал отсутствие единого лидера, руководителя среди мусульманских общин. Положение, что мусульманская церковь является не иерархической, а сетевой структурой, для которой как раз и характерно отсутствие единого лидера, было сложным для понимания человека, работающего в такой принципиально иерархической структуре, как российской МВД.

Основным для данного текста является тезис о том, что многие проблемы в организации сотрудничества между государственными структурами и структурами гражданского общества являются следствием не столько «злокозненности» государственных служащих и непрофессионализма лидеров неправительственных организаций, сколько результатом различий принципов формирования структур государства и гражданского общества – иерархического и сетевого.

Под государством мы в данной работе мы будем понимать, вслед за авторским коллективом под руководством А.Мельвиля [5], совокупность взаимосвязанных между собой учреждений и организаций, управляющих обществом; звено политической системы общества с властными полномочиями.

Под гражданским обществом мы, как и ранее, понимаем совокупность самоуправляющихся людей и их объединений, (и

многообразных связей между ними), действующих независимо от властных структур, но уважающих действующие законы (при уважении законами и властями прав человека) [6].

Вводя таким образом понятие «Гражданское общество», мы тем самым предполагаем существование и «Негражданского общества», которое может быть дано как «совокупность самоуправляющихся людей и их объединений, (и многообразных связей между ними), действующих независимо от властных структур и не уважающих действующие законы (при уважении законами и властями прав человека)».

Каждой из трех основных составляющих гражданского общества соответствуют определенные компоненты не-гражданского общества: политическому сообществу - политическим партиям и движениям — соответствуют подпольные и террористические группы; экономическому сообществу - профсоюзам и ассоциациям предпринимателей — криминальные группы, организованная и неорганизованная преступность; наконец сообществу некоммерческих организаций, организаций III сектора — например, агрессивные секты, типа «Белого братства» [7].

Общее, что объединяет структуры гражданского и не-гражданского общества — это независимость от государства и сетевая структура. Государству же свойственна именно иерархическая структура.

Понятие «иерархия» исходно имело чисто религиозный смысл, но затем перешло и на светские структуры. В.Сергеев и К.Сергеевы описывают историческую эволюцию понятия «иерархия» как «движение от значения структурированной совокупности субъектов, сакральным образом обеспечивающих стабильность общества благодаря наличию священного знания, через значение структурной совокупности субъектов, фиксирующих степень приближения последних к постижению божественного порядка, к значению социальной пирамиды, взаимоположение субъектов которой обусловлено некой четкой логикой» [8].

Наиболее явными иерархическими структурами является армия, прокуратура, МВД. «Несилловые» структуры исполнительной власти также сущностно иерархичны, по самой своей природе, так как их функция — не дискутировать и обсуждать, а исполнять принятые политическими органами решения. Да и государство в целом, в особенности унитарное, является принципиально иерархической структурой, с четким разделением на руководителей и подчиненных и внутренней дисциплиной исполнения принятых решений.

Гражданское общество является, на наш взгляд, примером иной формы организации, в которой нет места порядку субординации. Это - сложная система горизонтальных одноуровневых связей («горизонтальное общество»), в которой реализуются частные и корпоративные интересы, в которой нет высших и низших, командующих и повинующихся. Все эти характеристики позволяют рассматривать гражданское общество как пример сетевой структуры.

Сеть в самом общем виде может быть определена как организация, не имеющая единого центра управления, основанная на разделяемых ценностях по отношению к выполняемым задачам. В отличие от сети личной взаимосвязи (древнейшего явления), используемое здесь понятие сопоставимо с сетью internet и технологий social software. Основными признаками сети сегодня называют [9]:

- связанность и непрерывная коммуникация - возможность (со)общения всех-со-всеми и каждого-с-каждым;
- горизонтальная организация — отсутствие единого центра или полицентричность;
- включенность - каждый участник сети должен постоянно восполнять и доказывать свою полезность;
- равноправие — «каждый человек приходит в сеть свободным и равным в правах с другим, таким же пришедшим»;
- относительная открытость входа-выхода;
- набор разделяемых ценностей и интересов;
- ориентация на результат и высокую эффективность;
- мутагенность - адаптивность к изменениям внешней и внутренней среды;
- способность к самоорганизации и саморегуляции.

Вопросы развития и трансформации сетевых структур подробно анализируются в рамках теории организационных структур. Все большее внимание к сетевому подходу возникает в последнее время и в политической науке.

Принципиальное отличие структур государственной власти и структур гражданского общества является, на наш взгляд, одной из важных причин проблем, постоянно возникающих при их взаимодействии. Действительно, иерархическим структурам легче и понятней взаимодействовать с аналогичной иерархической структурой, Поэтому они либо создают квази-НКО, которые исходно включены в иерархию власти, либо стараются «выстроить» в какой-то вид иерархии

сетевые, горизонтальные сети НКО. Примером может служить «Общественность» советского (и не только) времени [10]. И сегодня продолжают постоянные попытки высокопоставленных государственных чиновников каким-либо образом «выстроить» структуры гражданского общества, последним примером которых является недавно принятый закон «Об Общественной палате».

С другой стороны, ряд лидеров некоммерческих организаций критикует власть за иерархизированность и пробует влиять на него путем внедрения сетевых структур в его иерархию. При этом они вряд ли сознают, что тогда это уже не будет эффективным государством.

Важно подчеркнуть, что внедрение сетевых элементов в государство получается более эффективно у структур не гражданского общества, а преступных сообществ, результатом чего является перерождение власти, ее «разложение» в сеть и развитие коррупции. Второй вариант сетевого перерождения власти – это ее «олигархизация», когда реальные места принятия решений находились вне государственных структур.

В реальности сетевые формы организации всегда в скрытом виде присутствуют внутри иерархии власти (в виде «сетей доверия»), являясь "резервными механизмами", которые играют компенсирующую роль и включаются прежде всего при замещении вакансий. Как пишут В.Сергеев и К.Сергеев, в случае неэффективности старой иерархии в условиях быстро меняющейся внешней среды, эти «сети доверия» способны стать основой новой иерархии. «Сети доверия», играющие компенсирующую роль, а в случае неэффективности иерархии – способные стать основой новой иерархии (Опричники Ивана IV, Сподвижники Петра I, коллеги Е.Гайдара и В.Путина и т.д.) [11]

Соответственно, и в сетевых структурах гражданского и не гражданского обществ также существуют элементы иерархии: Проектный менеджмент и Коалиции, головные НКО и их филиалы в регионах – в сообществе НКО, «Воры в законе» и «Семейства» - в криминальном мире. Вопрос в соотношении того и иного и сохранении основы своей структуры.

Отдельная тема – адекватность ответа государства на вызовы сетевых криминальных структур, например, на атаки террористов. Каким должен быть этот ответ: отмена выборов губернаторов населением, усиление иерархизированности власти, как это произошло после Беслана? Или усиление взаимодействия и поддержки структур (сетей) гражданского общества?

Попытку власти «выстроить структуры гражданского общества» в ходе подготовки Гражданского форума в Москве в ноябре 2001 г. удалось трансформировать в интересную форму «переговорных площадок», как формы диалога иерархической и сетевых структур [12]. Этот опыт, однако, не получил дальнейшего развития, за исключением деятельности Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

Год спустя после московского «Гражданского форума» состоялся форум в Тольятти, получивший название «Тольяттинский диалог», Многим его участникам запомнилось яркое выступление М.Э.Дмитриева, тогда – первого заместителя . министерства экономического развития и торговли РФ. Он изложил тогда разрабатываемую под его руководством концепцию административной реформы, в рамках которой предполагалось Развитие социального диалога на ранних стадиях выработки политических решений, обеспечение информационной открытости государства и государственных учреждений, а также широкое представительство структур гражданского общества в наблюдательных структурах в системе исполнительной власти и государственных некоммерческих организациях, например, в попечительских советах негосударственных пенсионных фондов, и в попечительские советах в государственных (муниципальных) некоммерческих организациях.

Такие же важные для эффективного функционирования государственной службы комиссии, как комиссия по служебному поведению и конфликту интересов, а также конкурсные комиссии по найму государственных служащих должны быть, как считал М.Э.Дмитриев, вообще на 51 процент состоять из представителей гражданского общества. Тогда же, на Форуме в Тольятти, автор этих строк спросил лидеров НКО – участников дискуссии о формах взаимодействия общества и власти: «А как мы сможем легитимно выделять представителей гражданского общества в эти комиссии, если предложения М.Дмитриева будут приняты?

Ответа, по сути, не было, а кто-то из участников дискуссии сказал: «А мы и не должны отвечать на эти идеи, будем их игнорировать, так как для адекватного ответа нам пришлось бы объединяться (создавать иерархию), а это противоречит нашим принципам...».

Решением проблемы взаимодействия иерархических государственных и сетевых общественных структур могли бы стать структуры-посредники или медиаторы между обществом и властью, например, институт Уполномоченного по правам человека [13], которые

способны быть своеобразными адапторами иерархической и сетевой структур. Другим примером таких адапторов могут служить Центры публичной политики [14], создаваемые изнутри гражданского общества. В этом контексте особый интерес вызывают те органы иерархических властных структур, которые уже являются по своей сути «адапторами», посредниками для связи с сетевыми структурами гражданского общества, например, отделы по связям с общественностью в МВД и УВД. В этой связи логичен вопрос – какие органы иерархий являются естественными «адапторами» для связи с криминальными сетями?

Еще одним примером такого «посредника» могут служить консультативные Советы при Президенте и при Губернаторах, а также Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, преобразованный в ноябре 2004 г. из Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

Можно предположить также, что поиск форм эффективного взаимодействия государства и гражданского общества является важным фактором решения серьезной проблемы XXI века – предотвращение угрозы международного терроризма и иных международных преступных группировок. Действительно, такие группы также являются примером принципиально сетевой организации, и именно это определяет слабую эффективность борьбы с ними иерархических государственных структур. Напротив, более эффективным способом было бы постепенное вытеснение этих групп также сетевой структурой – организациями гражданского общества.

---

1. - В.Н.Якимец. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. - М., 2001; Коновалова А.Н., Якимец В.Н. Гражданское общество в реформируемой России. - М.:ГУУ, 2002. - 88 с.

2. - См., например: Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия/ Отв.ред.Н.Ю.Беляева - М.: 1997. - 238 с. Беляева Н.Ю. Законодательные инициативы общественных объединений. - В кн.: Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. - М.: Изд-во "Аслан", 1997, с. 66-81.

3. - См., например: Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. / Под ред. Т.И.Виноградовой,



М.Ф.Замятиной, В.А.Бескровной. – СПб: «ИК-Синтез», 2003. – 220 с.;  
Публичная политика как инструмент против коррупции в России. / Под  
ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2004 – 287 с.

4. - Отчет об этом заседании см. в журнале «Полис», 2005, 3. с. 184-185.

5. - Категории политической науки. Учебник. / Рук. авторского коллектива – А.Ю.Мельвиль. – М.: МГИМО, РОССПЭН, 2002, с. 273.

6. - Сунгуров А.Ю. Становление гражданского общества в Санкт-Петербурге и России.// Общественные науки и современность, 1997, N 3, с. 55-64.

7. - См., например: Асламбек Аслаханов. О Российской мафии без сенсаций. (размышления генерал-майора милиции) 3-е изд., пераб. и доп. - СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2004. - 406 с.; В.В.Волков. Ценности и нормы нелегальных силовых структур.// Журнал социологии и социальной антропологии, 1999, 3, с. 78-86; Иванова Н.Г. Асоциальные организованные группы как субъект деятельности. // Вестник Московского университета, Серия 18. Социология и политология, 1996, N 2, с. 105-112;. Мороз З.И. Международный терроризм: организационная структура и коммуникативная стратегия. // Вестник Моск. университета, серия 12. Полит. науки, 2004, №5, с. 62-74.

8. - Сергеев В.М., Сергеев К.В. Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети. // Полис, 2003, №3, с. 6-13

9. - Песков Д. из ответов в форуме РАМИ <http://www.rami.ru/forum/index.php?board=2;action=post;threadid=242;title=Post%2Breply;start=0>

10. - Вадим Волков. Общественность: забытая практика гражданского общества //Pro at Contra, #2, Осень 1997.

11. - Сергеев В.М., Сергеев К.В. , 2003.

12. - Алексеева Л.М. Гражданский Форум как отражение определенных надежд. – В кн.: Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар. Материалы. Выпуск № 18-19. - М.: ФРПЦ, 2002, С. 163-166; Сунгуров А.Ю.. Гражданский форум в Москве. Заметки участника. - В кн.: Межсекторные взаимодействия (Методология, технологии, правовые норм, механизмы, примеры). Настольная книга - 2002. Альманах. /Под ред. Н.Л.Хананашвили. - М.: РБФ "НАН", 2002, с.148-163.; Гражданский форум. Год спустя. - М., 2003. - 84 с

[13]. - Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. – СПб.: Норма, 2003. – 312 с.

[14]. - См., например: "Фабрики мысли" и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей.. - СПб.: Норма, 2002. - 176 с.; Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы. // Полис, 2002, 6, с. 143-150.