



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**А. Ю. Сунгуров**

Модели взаимодействия структур  
гражданского общества и органов  
власти: российский опыт

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov\\_modeli.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf)

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ  
<http://www.hse.ru>

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

Александр Сунгуров

# Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт<sup>1</sup>

## Возможные модели взаимодействия органов власти и структур гражданского общества.

Исходя из имеющихся подходов<sup>2</sup>, а также из системных представлений, в первом приближении можно представить себе три варианта взаимодействия органов власти и гражданских структур: сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование) и конфронтация. При этом сотрудничество может быть как партнерским, подразумевающим равенство (в определенном смысле) сторон и взаимодействию, построенном на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон. Ясно, что в реальных современных условиях такой доминирующей стороной может быть только государство. Рассмотрим эти варианты подробнее, выделяя более конкретные модели.

---

<sup>1</sup> Опубликовано в: Модернизация экономики и глобализация: В 3 кн. /Отв. ред. Е.Г.Ясин. Кн. 1. – М.: Изд.дом ГУ-ВШЭ, 2009, с. 500-508.

<sup>2</sup> См., например: Гражданские инициативы и будущее России/ Под ред. М.И.Либоракиной и В.Н.Якимца. М.: Школа культурной политики, 1997; Макаренко О.В., Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Государство и негосударственные некоммерческие организации: Формы поддержки и сотрудничества, Москва, “Сигналь”, 1997; В.Н.Якимец. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Автореф. дисс. доктора социологических наук. – СПб., 2002; Н.Яргомская, Е.Белокурова, М.Ноженко, Д.Торхов. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада. – В кн.: Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе/ под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2004, с. 52-147.

## **А. Партнерское взаимодействие**

Модель поддержки развития НКО, или «модель садовника». Органы как федеральной, так и региональной власти принимают нормативные акты, способствующие появлению и развитию независимых общественных организаций, как основы зарождающегося гражданского общества, и предпринимают конкретные действия по поддержке развития таких организаций.

Партнерская модель, при которой государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвует в различных формах диалога с НКО, в виде «переговорных площадок» и иных форм. Важным критерием для существования подобной модели является понимания ответственными представителями органов власти важности самого феномена общественного контроля.

«Модель архитектора». Организации гражданского общества формируют публичную политику, предлагая повестку дня, а также решения определенных проблем, предлагают и участвуют в реализации реформы конкретных институтов государственной власти, участвуют в создании новых органов государственной власти, обучают и воспитывают чиновников государственных структур

## **Б. Взаимодействие, основанное на доминировании власти.**

Патерналистская модель. В обмен на политическую лояльность властные структуры обеспечивают определенную поддержку деятельности послушных организаций — путем предоставления бесплатных помещений или льготной аренды, путем прямого финансирования, оказание преференций при распределении грантов и иными способами.

Модель «Приводных ремней». Эта модель была наиболее ярко представлена в Советском Союзе в 1930-1970-е годы, когда партийно-государственный аппарат рассматривал все общественные организации исключительно как передаточные механизмы от партийного руководства к рядовым жителям страны, при этом ни о какой самостоятельности в этом случае и говорить не приходилось. «Общественные» организации занимали положенное им место винтиков, точнее, приводных ремней в находящейся под полным контролем руководства политической системы.

## **В. Отсутствие взаимодействия (игнорирование)**

Модель игнорирования, когда государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности. Такая модель может быть реализована в условиях разнообразной негосударственной поддержке деятельности НКО с одной стороны и концентрацией власти на разнообразных политических и экономических проблемах, с другой.

## **Г. Конфронтация**

Модель «Борьбы с противником». В рамках этой модели представители государства видят в лице независимых неправительственных организаций, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти, и стараются осложнить их деятельность или даже их закрывать. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».

Модель «Гражданского неповиновения». В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций избирает тактику гражданского неповиновения — участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные действия власти, переходя тем самым уже в фактически уже в плоскость политической борьбы. Право на гражданское неповиновения в ряде работ рассматривается как одно из важных политических прав<sup>3</sup>.

Важно отметить, что в реальной ситуации всегда существует сочетание нескольких видов подобных моделей, однако в большинстве случаев можно выделить преобладающую модель. Рассмотрим, как изменялся тип преобладающей и представленность других моделей на протяжении истории постсоветской России.

Модели взаимодействия в современной истории России.

### **2.1. Советский период.**

В начале двадцатых годов, на наш взгляд, в СССР параллельно существовали несколько моделей взаимодействия органов

---

<sup>3</sup> Деметрадзе М.Р. Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис, 2007, 4, с. 83-99.

государственной власти и общественных организаций: модель игнорирования (краткий период начала НЭПа), модель патернализма и, по отношению к «непослушным» организациям, все большую силу, по мере свертывания НЭПа, набирала модель «Борьбы с противником». В итоге в начале 30-х годов уже не осталось «непонятливых» организаций, а по отношению к остальным модель патернализма плавно переросла в «Модель приводных ремней»

Эта модель и оставалась доминирующей вплоть до начала Перестройки, однако, начиная с 50-х годов, стала проявляться и «патерналистская модель», в рамках которой появлялись и существовали такие самостоятельные и частично автономные организации и движения, как клубы самодеятельной песни, коммунаское движение, некоторые экологические группы и т.д. С другой стороны, правозащитники предложили государству партнерскую модель, которая была отвергнута и в отношении них со стороны власти реализовывалась модель «Борьбы с противником». Модель гражданского сопротивления практически не существовала в советское время, что объясняется, по-видимому, катками сначала большевистских, а затем сталинских репрессий ко всем несогласным.

В период Перестройки (1985-1989 гг.) «Модель приводных ремней» уже показывала свою неэффективность, и власти пытались переключиться на «патерналистскую» модель. Однако их уступки постоянно запаздывали, к партнерской модели подавляющее большинство представителей власти были не готовы, и фактически реализовывалась «модель игнорирования». В этот период наблюдался бурный рост «неформальных» организаций, которые действительно существовали как бы «не замечая власти». Другой особенностью этого периода являлась быстрая политизация структур гражданского общества, их активное участие в выборах, приносивших в крупных городах победу реформаторским силам, в митингах и в сопротивлении августовскому путчу 1991 г. (пример гражданского сопротивления), которое и стало реальной российской «цветной» революцией.

## **2.2. Ельцинская доконституционная Россия (1990-1993 гг.)**

Именно в этот период в крупных городах России на короткое время доминирующей стала «Модель садовника» - модель поддержки развития независимых общественных организаций как основы гражданского общества. Движущей силой ее реализации стали представители

демократического движения страны, ставшие в 1989-1990 депутатами союзного, федерального и региональных парламентов. Поддержка развития неправительственных организаций рассматривалась ими как важная составная часть демократической политической реформы как таковой. В ряде случаев эту деятельность поддерживали и наиболее «продвинутые» представители власти исполнительной. Иногда, в случае успешного организационного развития НКО, между ними и властными структурами начинали устанавливаться и партнерские отношения (партнерская модель). При этом в отношении старых, «доперестроечных» НКО во многих властных структурах развивалась по обоюдному согласию Патерналистская модель. Остальные три варианта модели в этот период практически отсутствовали.

### **2.3. Постконституционная Ельцинская Россия (1994-1999 гг.)**

После начала 90-х годов, когда «демократы первой волны» во властных структурах (прежде всего, в структурах представительной власти) принимали законы, облегчающие регистрацию общественных организаций, а также поддерживали их развитие как важной части гражданского общества, внимание властей разного уровня к развитию НКО постепенно угасало. Основными движущими силами развития организаций некоммерческого сектора становились международные, прежде всего, американские организации, а также работающие при их поддержке российские НКО, ставящие своей целью содействие развитию гражданского общества.

В этот период диалог НКО и власти в той или иной мере происходил в основном на местном уровне, и в ряде случаев, на региональном. Федеральная власть, как правило, игнорировала НКО, за исключением отдельных случаев. В тех случаях, когда такое взаимодействие происходило, то, в отличие от ситуации начала 90-х годов, оно имело место прежде всего с властью исполнительной, так как от нее зависели предоставление помещений для офиса и размер арендной платы. С другой стороны, многие НКО социальной направленности реально участвовали в решении социальных проблем, их представители входили в различные профильные советы, а сами они иногда выполняли проекты по заказам местных и (или) региональных властей. По мере развития опыта систематических встреч представителей власти и лидеров НКО естественным образом возникала и проблема легитимного (законного, общепринятого) представления интересов сообщества НКО



перед властными структурами. В качестве способа решения этой проблемы многими рассматривается создание городских и региональных ассоциаций некоммерческих организаций. Однако в российской практике так и не сложился опыт создания таких ассоциаций<sup>4</sup>. Вместо этого имели место попытки создания таких ассоциаций "сверху", со стороны властных структур, в виде Общественных палат при Представителях Президента или в других формах, которые, как правило, оказывались неудачными. Вместе с тем профильные региональные или местные коалиции НКО оказывались более успешными.

В целом, начиная с середины 90-х годов, неправительственные организации испытывали существенно большее внимание от иностранных благотворительных фондов, чем со стороны российских властных структур. Прежде всего, это был фонд Сороса, во вторых, это фонд «Евразия», работавший за свет средств, выделяемых Американским агентством международного развития (USAID). Эти два фонда, имеющие к тому же свои региональные отделения, позволяли активным НКО получать гранты размером от 10 до 35 тысяч американских долларов. Московское представительство Еврокомиссии также регулярно проводило конкурсы на предоставление грантов. Специальные конкурсы грантов проводились также на правозащитную, экологическую, феминистскую тематику. Таким образом, сложилась целая система зарубежной поддержки российских НКО.

Во второй половине 90-х годов ряд российский некоммерческих организаций не только действовали действительно независимо от властных структур, но и сами оказывали влияние на их развитие — прежде всего путем разработки и (иногда) внедрения новых, более современных направлений в правовой системе и в социальной политике. Примером могут служить инициативы по развитию ювенальной юстиции и восстановительного правосудия в целом (Общественный центр «Судебно-правовая реформа»), разработка программ предотвращения коррупции («Траспаренси-интернэшнл — Россия», фонд Индем), а также деятельность по развитию института Уполномоченного по правам человека а субъектах РФ (СПб гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ).

---

<sup>4</sup> Об опыте создания подобных коалиций в Санкт-Петербурге см.: Горный М.Б. Коалиции неправительственных организаций (Организаций Третьего сектора) - В кн.: Гражданское общество - в поисках пути. - СПб, 1997. С. 127-139.

В этот период, преобладала «модель игнорирования», что стало возможным, с одной стороны, благодаря массовой финансовой поддержке российских НКО международными фондами, а с другой — концентрацией власти на политических и экономических проблемах. Одновременно с этим продолжала свое укрепление Патерналистская модель, а в ряде регионов России, в частности, в Пермской области, закладывались основы Партнерской модели взаимодействия. «Модель садовника» была выражена уже существенно слабее, зато стала проявляться «модель архитектора» Остальные три типа моделей также, как и в предыдущий период, практически отсутствовали.

#### **2.4. Россия при первом сроке президентства В.В.Путина.**

Сама процедура смены верховной власти в Кремле, начавшаяся одновременно со сменой власти вторая чеченская война, а также закрытие НТВ в его старой, резко публицистической манере — все это вызвало серьезное недоверие к новому Президенту РФ со стороны правозащитных и ряда других сетевых организаций. Одновременно с недоверием у них появилась потребность в определенной форме общей организации, потребность, которая ранее, при президентстве Б.Н.Ельцина, не давала о себе знать. Вначале в январе 2000 г. состоялся Правозащитный съезд, на котором была образована коалиция правозащитников «Общее дело».

В конце 2000 года в Москве состоялось учреждение уже более широкой коалиции под названием «Народная Ассамблея», учредителями которой стали несколько правозащитных организаций — Общество «Мемориал», Московская Хельсинкская группа (МХГ) и Центр развития демократии и прав человека, а также ряд других организаций. Это был своего рода круглый стол крупных сетевых общественных организаций, созданный с целью налаживания взаимодействия между организациями разного профиля для решения крупных комплексных задач, а также для объединения организационных ресурсов и обмена технологиями с той же целью.

Можно предположить, что в определенной степени новый Президент и его администрация заинтересовались сообществом НКО как потенциальным партнером в реализации проекта модернизации страны. Итогом стала встреча Президента РФ В.В.Путина с группой представителей гражданского общества в День независимости России, 12 июня 2001 г. и последующий за ним Гражданской форум, который стал



реальным примером развития действительно партнерского стиля сотрудничества.

В этот период время, по крайней мере, на федеральном уровне на смену «модели игнорирования» пришла «Партнерская модель», которая получила свое максимальное выражение в «переговорных площадках» Московского Гражданского форума 2001 г., в Тольяттинском диалоге 2002 г. и в Российском Форуме в Нижнем Новгороде в 2003 г. Однако, как выяснилось, далеко не для всех НКО такая модель является предпочтительной, для многих более желательной оказалась модель патерналистская. Более того, противоречия между этой частью структур гражданского общества и тех лидеров и активистов НКО, которые были готовы только на партнерскую модель, были часто более глубокими, чем между ними вместе и властью.

На региональном уровне партнерская и патерналистская модели конкурировали между собой, в зависимости от регионов. Так, наибольшее развитие партнерская модель (с элементами «модели садовника») получила в Приволжском федеральном округе, в котором существовали целых четыре уровня конкурсной поддержки НКО, тогда как в Дальневосточном федеральном округе преобладала патерналистская модель (Хабаровский край) или даже модель игнорирования (Приморский край). Одновременно, по мере укрепления организационного и исследовательского потенциала ряда НКО, продолжала развиваться и «модель архитектора».

## **2.5. Россия при втором сроке президентства В.В.Путина.**

В последние годы отчетливо оформились две основные тенденции во взаимодействии российского государства и гражданского общества, которые проявились и ранее, в 2000 – 2003 гг. Часть организаций гражданского общества, прежде всего крупные сетевые организации правозащитного характера, а также экологические и ряд других, рассматривая многие действия российского руководства как угрозу демократии как таковой, стали все больше дистанцироваться от властных структур, отказываться о участия в мероприятиях типа «гражданских форумов», и проводить, совместно с оппозиционными партиями как правого, так и левого толка, свои форумы, получившими название «Всероссийский Гражданский конгресс».

Другое направления представляют неправительственные организации, не желающие уходить в поле политической борьбы, и

готовые взаимодействовать с властными структурами пусть и в рамках предлагаемых государством процедур. Именно такие организации участвовали в основном в так называемом Социальном Форуме в Перми, состоявшемся в ноябре 2004 года.

Для понимания изменений отношения к неправительственным организациям и появления в конце 2005 г. нового законодательства об НКО, существенно усиливавшего государственный контроль за деятельностью общественных организаций, необходимо учитывать процессы, происходившие за пределами России, прежде всего – в странах СНГ, а также роль, которую сыграли в этих процессах международные фонды и местные НКО.

Речь идет о феномене «цветных революций», которые произошли в Грузии осенью 2003 г., в Украине – зимой 2004 г. и, в меньшей степени, в Киргизии – весной 2005 г. Оказалось, что неполитические неправительственные организации могут оказаться реальной силой смены правящей элиты. Эти обстоятельства обусловили, на наш взгляд, своеобразный «цветочный синдром» у части российского руководства<sup>5</sup>, боязнь повторения процесса уже в России, что и привело, во-первых, к появлению нового законодательства о деятельности НКО, которое многие эксперты оценили как репрессивное, и, во-вторых, к постепенному уходу (как самостоятельному, так и в процессе «выдавливания» из-за ухудшения политического климата) основных зарубежных грантодателей из России.

Второе обстоятельство, осложняющее деятельность негосударственных некоммерческих организаций в современной России – это существенное снижение источников финансирования по сравнению с девяностыми годами и даже началом 2000-х годов, связанное прежде всего с постепенным уходом из России иностранных фондов. Вместе с тем в регионах России и на муниципальном уровне постепенно развивался опыт муниципальных грантов и опыт социального заказа, и пионером здесь остается пока регионы Поволжского федерального округа.

Осень 2003 г. стала моментом смены преобладающих моделей взаимодействия. За некоторыми исключениями стали преобладать

---

<sup>5</sup> Андрей Щербак, Александр Эткинд. Призраки Майдана бродят по России: Превентивная контрреволюция в российской политике, <http://www.archipelag.ru/geoculture/orange-revolution/presentiment/phantom/>; Казанцев А.А. Три сценария “цветной” революции в России (Моделирование сетевой динамики российской политики). // Полис, 2006, 1, с. 45-66.

патерналистская модель по отношению к готовым принять такую модель организациям, а затем и «модель борьбы с противником» по отношению к остальным. Все же опыт партнерской модели остался как в памяти участвовавших в реализации такой модели представителей власти и НКО, так и в реальности - в отдельных сегментах общественной жизни на федеральном уровне, а также в некоторых регионах России (например, в Пермской области) и в ее крупных городах.

Модели игнорирования и «садовника» в этих условиях практически полностью исчезли с публичной арены, с другой стороны, снова, впервые за прошедшие двадцать лет, проявились элементы «модели приводных ремней», прежде всего в выстраивании многих общественных организаций вокруг «партии власти» - «Единой России». Существенно слабее, особенно, в 2005-2007 гг. стала проявляться и «модель архитектора», что было связано как с усилением закрытости власти, так и с проблемами финансирования организаций, действующих в рамках этой модели.

\*\*\*

Мы видим, таким образом, что предложенные восемь моделей взаимодействия органов государственной власти и НКО позволяют достаточно хорошо описать быстро меняющуюся картину современной российской публичной политики.