

УДК 323(470+571)

ББК 66.3(Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2022-4-63-72

V.Yu. Podurueva-Miloevich, *post-graduate student of the Public Administration and Management Department, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

R.A. Danakary, *Doctor of Sciences (Philosophy), Professor of the Public Administration and Management Department, Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

FORMING CIVIL SOCIETY AND STATE POLICY IN MODERN RUSSIA

An attempt to identify the main controversies of interaction between the state and the civil society in Russia is made and possible ways to overcome them are proposed.

Key words and word-combinations: State, civil society, controversy, consensus, political democracy.

В.Ю. Подуруева-Милоевич, *аспирант кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: viktorija-miloevic@yandex.ru)*

Р.А. Данакари, *доктор философских наук, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: rdanakari@mail.ru)*

ФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Предпринята попытка выявить основные противоречия взаимодействия государства и гражданского общества, предлагаются возможные пути их преодоления.

Ключевые слова и словосочетания: государство, гражданское общество, противоречия, консенсус, политическая демократия.

В России востребовано комплексное исследование взаимозависимости государства и гражданского общества. Государство должно обеспечивать гарантии и поддержку самоорганизации гражданских институтов, а гражданское общество — являть ресурс народовластия и политической демократии, общественного контроля органов государственной власти и управления.

Гражданское общество в Российской Федерации по степени развитости отличается от стран европейской демократии.

В настоящее время демократия находится в смятении даже в самых политически стабильных государствах, однако она по-прежнему остается наиболее желанным политическим режимом, поскольку обеспечивает условия для защиты достоинства гражданского общества. Формирование эффективного гражданского общества, несомненно, является неотъемлемой частью этого процесса, поскольку составляет основу любого демократического режима. Анализ условий его формирования в России актуален, поскольку в государстве существует потребность в укреплении институтов гражданского общества.

В государствах с переходным режимом, таких как Россия, процесс формирования гражданского общества сопряжен с рядом трудностей. На становление гражданского общества влияют как наследие политической истории, так и противоречия постсоветского периода развития, своеобразие действующего политического режима и особенности менталитета граждан.

Прежде всего уточним, что, на наш взгляд, следует понимать под определением «гражданское общество». Категория гражданского общества привлекала внимание выдающихся ученых на протяжении многих столетий. Большой вклад в развитие теории гражданского общества внесли С. Монтескье, Т. Локк, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант и другие выдающиеся мыслители. Сегодня зарубежные и российские исследователи продолжают разрабатывать теоретические подходы к пониманию этого многогранного социального явления, что приводит к широкому трактованию термина «гражданское общество». Наиболее удачным представляется определение, данное американским политологом Ф. Шмиттером (Schmitter), которое считается более или менее всеобъемлющим: гражданское общество определяется как совокупность или система самоорганизованных посреднических групп, относительно независимых от государственных органов и способных предпринимать коллективные действия в защиту и продвижение своих интересов, но не стремятся заменить ни государственных агентов, ни частных производителей, тем не менее соглашаются действовать в рамках заранее установленных правил «гражданского» или юридического характера [1, с. 16–27].

Анализ исследований в сфере гражданского общества позволяет выделить несколько проблем формирования гражданского общества в постсоветской России. По мнению социолога Р.Х. Симоняна, в процессе экономических и политических реформ 1990-х годов политические лидеры не рассматривали население государства как основной

ресурс для достижения политической и экономической стабилизации. Р.Х. Симонян отмечает, что это привело к провалу многих реформ, так как многие граждане, потеряв социальный статус, не обрели уверенности в будущем и чувствовали себя брошенными государством. Меньшей части российских граждан удалось занять активную гражданскую позицию в новых условиях, создав различные ассоциации и организации гражданского общества [2, с. 119]. Именно эти немногочисленные инициативы проложили путь так называемому третьему сектору в России, в рамках которого гражданское общество могло реализовывать свои проекты, направленные на укрепление демократии, продвижение принципов верховенства закона и социально значимых целей [3, с. 288].

Институты гражданского общества были изначально ориентированы на привлечение к сотрудничеству в целях развития устойчивых отношений в процессе взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации. Свидетельством осуществившегося намерения послужило объявление о созыве Гражданского форума в Москве в ноябре 2001 г., когда пяти тысячам представителей гражданских объединений предоставилась возможность встретиться с правительственными чиновниками. Концепция форума предполагала объединение организаций гражданского общества по всей России в единый корпоративный орган, цель которого — консультативное взаимодействие с правительством. От общественных организаций, занимавшихся добровольным активизмом, ожидалось, что они пожертвуют своей независимостью в целях получения институциональных консультаций, связанных с их интересами, и государственную поддержку. План этот, однако, не мог быть реализован вследствие громких протестов со стороны общественных активистов. Тем не менее их неуспех не ослабил решимости правительства ужесточить вертикальное структурирование власти в государстве, чему доказательств достаточно.

Современную российскую демократию можно описать в лучшем случае как «управляемую демократию» [4, с. 223]. Ученый-политолог М. Макфол (Michael McFaul) убежден в том, что органы безопасности в стране сегодня становятся еще более могущественными, чем они были при советской власти [4]. Определения «гражданское общество» и «демократия», хотя и являются частью повседневной публичной дискуссии в России, трактуются по-разному, их значение менялось с течением времени и в зависимости от географического положения. Даже термин «общество» обозначает сложный набор идей, понятий, представлений и возможностей, поэтому ясно, что не может существовать

единого определения того, что такое институты гражданского общества. Это спорная концепция, ставшая инструментом политической борьбы как на Западе, так и в России.

Тем не менее существует определенный консенсус относительно неснижаемых минимальных требований для формирования и существования гражданского общества в любом обществе. Этими требованиями является следующее: наделение полномочиями, которые включают возможности для полноценного участия в процессах принятия решений, передачу власти и доступ к судебной системе; осведомленность, неразрывно связанная с образованием; стабильность и преемственность основных политических и конституционных структур; рациональность; сострадание и доброжелательность; свобода. Очевидно, что политическая и культурная среда, основанная на этих шести принципах, имеет решающее значение для создания и укрепления институтов гражданского общества.

В контексте современного российского гражданского общества сосуществуют и взаимодействуют элементы перемен и преемственности, традиции и инновации. Некоторые ключевые элементы гражданского общества восходят к советскому и досоветскому периодам, оказываясь серьезным препятствием на пути развития сильных демократических институтов гражданского общества. К ним относятся общее нежелание граждан участвовать в гражданских ассоциациях, слабая институционализация существующего общества для общения с государством через связи с ключевыми личностями и роль государства как доминирующего игрока в политической сфере. По определению Я.А. Пляйса, сохраняется определенная «сервильная» [5] модель взаимосвязи государства и гражданских институтов в России, что является серьезным препятствием на пути развития сильных демократических институтов гражданского общества.

Нетерпимость государства к оппозиционным институтам гражданского общества явным образом влияет на длительное формирование его стабильности и в немалой степени способствует преобладающему отсутствию нестабильности. Правительство по-прежнему придерживается патерналистского отношения к институтам гражданского общества, что может привести к застою гражданского общества и снижению его эффективности в будущем. Усложняют «преобразовательный процесс» укорененность этатистской традиции и патерналистские ожидания населения (сохранены ориентации подданнической политической культуры и абсентеизм), проявления «сервильного характера» гражданского общества. Происходит усиление роли бюрократии в рамках утвердившейся в России модели «государственного капитализма»

с доминирующими интересами крупного финансового капитала» [6, с. 39]. Однако оппозиционные институты гражданского общества в современной России представляют лишь меньшинство, а большая часть некоммерческих организаций либо придерживается лояльной позиции по отношению к власти, либо дистанцируется от политики [7, с. 84]. Нельзя считать это негативной тенденцией, так как именно поддержка государства определяет основу для формирования стабильного и эффективного гражданского общества в переходный период. Государству необходимо создавать правовые и институциональные предпосылки для гражданского общества, а формирование гражданского общества зависит от готовности государства конструктивно сотрудничать и оказывать финансовую поддержку [8].

Следует отметить, что Правительство РФ добилось успеха в этой области. За последние пятнадцать лет государством уделялось значительное внимание развитию и поддержке некоммерческих организаций. В 2005 г. создается Общественная палата Российской Федерации, ставшая площадкой для усиления диалога гражданского общества с государственными органами и осуществления контроля за деятельностью органов власти всех уровней. Благодаря активному продвижению Общественной палатой интересов некоммерческих общественных объединений, НКО смогли получить значительную финансовую государственную поддержку. Целью Совета общественных палат России, созданного в 2011 г., является установление эффективной коммуникации между организациями гражданского общества на местном и региональном уровнях [9].

Создание в большинстве субъектов РФ региональных общественных палат позволило активизировать деятельность некоммерческих общественных объединений и использовать потенциал гражданского общества для диалога и взаимодействия с властями регионов. Как правило, правовой основой деятельности данных палат являются законодательные акты законодательных органов соответствующих субъектов Федерации. Необходимо отметить, что данные законодательные акты наделили общественные палаты регионов различающимся правовым статусом. Они предусматривают весьма различные принципы их формирования, а также неодинаковые условия организационного и материально-технического обеспечения. В то же время создание этой правовой базы, несмотря на отмеченные недостатки, продемонстрировали стремление соответствующих региональных властей к конструктивному диалогу с представителями гражданского общества, позволив существенно повысить статус и влияние региональных общественных палат.

Значимым фактором, влияющим на деятельность общественных палат региона, стало заметное стремление местных властей поставить под контроль эту деятельность. Несомненно, это сказывается на эффективности и недостаточной активности в осуществлении этими палатами функций общественного контроля [10]. Это обусловлено недостаточной квалификацией членов этих палат контролировать приоритетные программы развития, разработки и исполнения региональных бюджетов, а также неготовностью большинства властей регионов к сотрудничеству с общественностью в деле осуществления такого контроля. Важным препятствием более эффективного участия региональных общественных палат в осуществлении общественного контроля является недостаток их правовых полномочий, закрепленных в соответствующих законах субъектов Федерации [11].

По мнению А.П. Трескова, отношения между государством и гражданским обществом в России присущи две противоречивые тенденции, проявившиеся в 1990-е годы и в некоторой степени актуальные и сегодня. Во-первых, Правительство России склонно поддерживать те структуры гражданского общества, с которыми выгодно сотрудничать в определенное время и по определенным вопросам [12, с. 88]. Примером такого подхода выступают правовые акты, принятые в 1990-е годы в отношении ряда некоммерческих организаций: Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [13]; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2254 «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов» [14]; Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, занимающихся патриотическим воспитанием молодежи» [15]. Такое отношение к НПО в 1990-е годы часто приводило к коррупции.

Во-вторых, по мнению А.П. Трескова, существует тенденция представлять деятельность структур гражданского общества в СМИ в негативном ключе и продвигать их отрицательный имидж, что значительно усложняет работу многих некоммерческих организаций [16]. Одним из последних примеров является Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», который вступил в силу 20 ноября 2012 г. [17]. Информационная кампания в поддержку этого Закона привела к снижению доверия граждан не только к некоммерческим организациям, получающим иностранное финансирование, но и к деятельности некоммерческих организаций в целом.

Существует и ряд других противоречий, с которыми сталкиваются гражданские объединения. Деятельность таких организаций осложняется тем, что Российская Федерация является многонациональным и многоконфессиональным государством со многими противоречиями в обществе [8]. Этот факт усугубляется значительным разрывом в социально-экономическом развитии регионов, а соответственно, к неравномерному развитию гражданского общества в разных частях страны. Эти два фактора приводят к довольно высокому уровню конфликтности гражданского общества в России, таким образом препятствуя его консолидации. Конфликтный характер проявляется и на уровне самих общественных организаций. Например, лидеры некоторых гражданских объединений не готовы идти на какие-либо компромиссы и занимают непримиримую позицию по отношению к политической элите. Политизация некоторых лидеров гражданского общества, особенно представителей либеральной оппозиции, мешает им идти на уступки ради общего блага и достижения целей гражданского общества.

Проблема заключается в недостаточном признании того факта, что именно граждане наделяют полномочиями своих лидеров, а не последние определяют степень свободы граждан, а также в отсутствии признания того, что государство может и должно строиться снизу, через демократические выборы и возможность эффективного контроля над властями через значимое местное самоуправление и федерализм.

Для решения этой проблемы правительству следует принять новую политику, предусматривающую более четкое правовое регулирование деятельности гражданских объединений, способствуя положительному имиджу институтов гражданского общества в средствах массовой информации и более значительную финансовую поддержку гражданских инициатив. Подобные действия нацелены на демонстрацию активным гражданам, что правительство готово поддержать их деятельность и создать более благоприятные условия для их работы.

Существуют также проблемы и противоречия в отношениях между гражданским обществом и бизнесом в Российской Федерации. Концепция корпоративной социальной ответственности, активно продвигаемая в западных демократиях, подразумевающая вовлечение корпораций в различные социальные мероприятия, только начинает укореняться в России. Политолог С.П. Перегудов считает, что многие представители российского бизнес-сектора убеждены в том, что отечественный бизнес, в отличие от западного, еще не достиг той степени зрелости и независимости, позволяющей присоединиться к подобным инициативам [18, с. 143]. Тем не менее процесс установления контак-

та между гражданским обществом и бизнесом в России протекает медленно, несмотря на некоторый позитивный прогресс в этом отношении. В целях ускорения этого процесса, правительство могло бы более активно поощрять взаимодействие бизнеса с гражданским обществом, предоставляя налоговые льготы или другие юридические преференции компаниям, принимающим стратегии корпоративной социальной ответственности.

В результате данного исследования можно обозначить три основные проблемы, препятствующие гармоничному развитию гражданского общества в России: во-первых, высокий уровень конфликтности в обществе, обусловленный неоднородностью населения государства; во-вторых, несогласованная государственная политика в отношении некоммерческих организаций; в-третьих, нежелание бизнес-сектора активно участвовать в развитии и продвижении гражданских инициатив. Эти проблемы могут быть преодолены при применении правительством четкой и адекватной политики, позволяющей институтам гражданского общества процветать, активно действовать, а также нацеленной на продвижение их положительного имиджа, предоставляя финансовую поддержку гражданским инициативам.

Таким образом, за последние два десятилетия Россия довольно далеко продвинулась по пути формирования гражданского общества: в стране появилось много общественных организаций, выполняющих важнейшие функции институтов гражданского общества в современных реалиях. Однако государство претерпевает глубокие политические и экономические изменения с момента своего создания и по настоящее время, которые также направлены на демократизацию, а гражданское общество сталкивается с такими трудностями, как достаточно высокий уровень конфликтности в обществе, подход правительства к двойным стандартам и нежелание российского корпоративного сектора активно участвовать в развитии и продвижении гражданских инициатив. Тем не менее институты гражданского общества постепенно укрепляются и развиваются и в обозримом будущем могут достичь определенного уровня в консолидированных демократиях при формировании диалоговой консенсусной модели взаимодействия государства и гражданского общества [19].

По мнению американских ученых-экономистов Д. Аджемоглу и Дж. Робинсону (Daron Acemoglu, James A. Robinson), «хорошее правление может возникать «только в узком коридоре уникального баланса, когда ни государство, ни общество не может оказаться достаточно сильными, чтобы подавить друг друга, но в постоянном танце сдержек и противовесов могут установить баланс между собой» [20].

Узкий коридор — это место, где государство и общество уравнивают друг друга, и это противопоставление не описывает лишь какой-то революционный момент, а выступает постоянной, повседневной борьбой между двумя силами. Эта борьба полезна для обеих сил: в узком коридоре свободы государство и общество не только конкурируют, но и сотрудничают [20].

Формирование гражданского общества в российских условиях труднодостижимо без поддержки институтов государственной власти. Характер и степень участия государства варьируются в зависимости от особенностей развития общественно-политической системы, а также социально-экономических, общественно-политических ожиданий граждан. Поскольку Россия все еще находится на этапе перехода к демократической системе, институты гражданского общества не столь развиты, как в странах с консолидированной демократией. Консолидация вокруг взаимодействия между государством и гражданским обществом является важным приоритетом в условиях современных реалий, поскольку степень реализации этого приоритета во многом зависит от социальной структуры, состояния правовой организации общественной жизни.

При этом проблема заключается не в отсутствии понимания, какими должны быть отношения между государством и гражданским обществом, чтобы принести пользу стране, а в том, что гражданское общество в значительной степени бессильно повлиять на развитие этих отношений. Для преодоления возникших трудностей, на наш взгляд, необходима новая государственная политика, предусматривающая более четкое правовое регулирование деятельности гражданских объединений, активное продвижение положительного имиджа институтов гражданского общества в средствах массовой информации и более значительную финансовую поддержку гражданских инициатив.

Библиографический список

1. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5. С. 16–27.
2. Симонян Р.Х. Реформы 1990-х годов: оценка сегодня // РСМ. 2011. № 1. С. 113–130.
3. Игнатова С.Н. Реформы начала 1990-х годов: мнения современников // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2017. Т. 10, № 3. С. 287–301.
4. McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World // World Politics. 2002. № 54(2) P. 212–244.
5. Политология: учебник / под общ. ред. Я.А. Пляйса, С.В. Расторгуева. 2-е изд., испр. и доп. М., 2019.

6. Колесников В.А., Пахомов Д.В., Подуруева-Милоевич В.Ю. Государство и местное самоуправление: ориентиры развития и политический выбор России // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9, № 1А. С. 34–43.
7. Тресков А.П. Правовое государство и гражданское общество: проблемы взаимодействия и функционирования // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Сер.: Общественные науки. 2014. № 4 (182). С. 83–86.
8. Проблемы теории государства и права: учебник / А.Н. Головистикова, А.Ю. Дмитриев. М., 2005.
9. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М., 2012.
10. Дискин И.Е. Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. URL: <http://do.gendocs.ru/docs/index-338314.html>
11. Маркиянов С.В., Массеров Д.А. Общественные палаты в регионах России: состояние, тенденции, перспективы // Контентус. 2017. № 2 (55). С. 45–53.
12. Тресков А.П. Гражданское общество: истоки, понятие и признаки // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Сер.: Общественные науки. 2012. № 1. С. 86–90.
13. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: Федер. закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов: Указ Президента РФ от 22 дек. 1993 г. № 2254 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи: Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 727 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Тресков А.П. Формирование концептуальной модели гражданского общества: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014.
17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федер. закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ (посл. ред.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
18. Перегудов С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики. М., 2008.
19. Колесников В.А., Данакари Р.А., Кузьмин Д.А., Фомин А.Н. Гражданская идентичность: социально-политический аспект исследования, факторы этноидентификации и самоуправления. Волгоград, 2016.
20. Acemoglu D., Robinson James A. The Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty. Penguin Books, 2020.