

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ — ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Лаборатория исследования гражданского общества ГУ-ВШЭ

Факторы развития
гражданского общества
и механизмы его
взаимодействия
с государством

Под редакцией Л. И. Якобсона



Москва
2008

УДК 323(100)
ББК 66.033.1+66.3(2Рос),1+66.3(3),1
Ф18

Руководитель авторского коллектива:

Л. И. Якобсон, первый проректор ГУ-ВШЭ, заведующий Лабораторией исследования гражданского общества ГУ-ВШЭ, д-р экон. наук, профессор

Авторский коллектив:

И. В. Мерсиянова, старший научный сотрудник ИПГМУ ГУ-ВШЭ, канд. соц. наук; *Л. Г. Ионин*, профессор ГУ-ВШЭ, д-р филос. наук; *А. Ю. Сунгуров*, зав. кафедрой прикладной политологии СПб филиала ГУ-ВШЭ, д-р полит. наук; *А. Л. Нездюров*, доцент кафедры прикладной политологии СПб филиала ГУ-ВШЭ, канд. физ.-мат. наук; *Е. С. Шомина*, профессор кафедры МСУ ГУ-ВШЭ, д-р полит. наук; *Г. И. Абдрахманова*, директор Центра статистики и мониторинга Информационного общества, канд. экон. наук; *Н. В. Ковалева*, директор Центра статистики и мониторинга образования, канд. экон. наук; *С. В. Санович*, младший исследователь ЛИАЭР ЦФИ ГУ-ВШЭ, бакалавр экономики; *Е. В. Исраелян*, ведущий научный сотрудник Института США и Канады РАН, канд. ист. наук

Научный редактор: *М. С. Ковалева*

Ф18 Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л. И. Якобсона. — М. : Вершина, 2008. — 296 с. : ил., табл. — ISBN 978-5-9626-0622-4.

Л. И. Якобсон, Л. И., ред.
Агентство СІР РГБ

В книге представлена одна из первых в отечественной литературе попыток научного исследования гражданского общества в России начала XXI в., его состояния и взаимодействия с государством. Излагаются теоретико-методологические основы изучения гражданского общества. На материалах конкретных социологических исследований показана роль экспертного сообщества в диалоге гражданского общества и власти, охарактеризована социальная база гражданского общества, раскрыта дифференциация российских регионов с точки зрения благоприятности предпосылок для развития гражданского общества, дана оценка взаимоотношений власти и организованной общественности в восприятии населения, руководителей негосударственных некоммерческих организаций и муниципальных служащих.

Адресована специалистам — социологам, политологам, юристам, экономистам, российскому экспертному сообществу, студентам всех уровней перечисленных направлений и всем интересующимся судьбами гражданского общества в России.

УДК 323(100)
ББК 66.033.1+66.3(2Рос),1+66.3(3),1

ISBN 978-5-9626-0622-4

© ГУ-ВШЭ, 2008
© Оформление. ООО «Вершина», 2008

Оглавление

Введение	5
РАЗДЕЛ I. Теоретико-методологические основы изучения гражданского общества	9
Глава 1. Теоретические вопросы гражданского общества (<i>Л. Г. Ионин</i>)	10
1.1. Исторические формы понимания гражданского общества ..	11
1.2. Дифференциация сфер жизни общества	18
1.3. Взаимодействие гражданского общества и других сфер общественной жизни	26
Глава 2. Методология количественных оценок гражданского общества: некоторые зарубежные подходы (<i>Е. В. Израелян</i>)	37
2.1. Краткий обзор проектов: цели и результаты	39
2.2. Концепции и методики исследований	48
2.3. Оценка методик и результатов	61
Глава 3. Мониторинг гражданского общества: задачи и подходы (<i>Н. В. Ковалева, И. В. Мерсиянова, Л. И. Яковсон</i>)	71
3.1. Состояние исследований гражданского общества в РФ и потребность в мониторинге	71
3.2. Программные требования и структура мониторинга	77
3.3. Мониторинг состояния гражданского общества (ГУ-ВШЭ, 2007): некоторые итоги	87
РАЗДЕЛ II. Состояние гражданского общества в России 2000-х годов	101
Глава 4. Диалог гражданского общества и власти: качество интерфейса (<i>Л. И. Яковсон</i>)	102
4.1. Голоса гражданского общества	102
4.2. Элиты профессиональных сообществ	106
4.3. Экспертное сообщество	113
4.4. Диалог, необходимый всем участникам	131
Глава 5. Взаимоотношения власти и организованной общественности в восприятии населения, руководителей НКО и муниципальных служащих (<i>И. В. Мерсиянова</i>)	133

5.1. Социально-экономический контекст взаимодействия органов власти и НКО	134
5.2. Особенности взаимодействия НКО и органов местного самоуправления	137
5.3. Типология муниципальных образований по уровню взаимодействия органов местного самоуправления и НКО	148
5.4. Государство и НКО: образ взаимодействия в восприятии населения и руководителей НКО	155
Глава 6. Роль индивидуального субъекта и его персональных практик в формировании гражданского общества в России (И. В. Мерсиянова)	167
6.1. Предпосылки формирования гражданского общества	167
6.2. Формирование гражданского общества в регионах России	185
6.3. Социальная база российского гражданского общества	191
Глава 7. Взаимодействия органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России (А. Л. Нездюров, А. Ю. Сунгуров)	209
7.1. Возможные модели взаимодействия органов власти и структур гражданского общества	211
7.2. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества в постсоветской России: основные события и преобладающие модели	215
7.3. Внутренние и внешние факторы, влияющие на реализацию моделей	232
Глава 8. Некоммерческий сектор России в зеркале государственной статистики (Г. И. Абдрахманова, Н. В. Ковалева, С. В. Санович)	237
8.1. НКО в системе государственной статистики	238
8.2. Статистическая характеристика российских НКО	241
8.3. Региональная структура некоммерческого сектора	248
8.4. НКО в Системе национальных счетов	256
Глава 9. Самоорганизация жителей на локальном уровне (Е. С. Шомина)	263
9.1. Теоретические положения	263
9.2. Социальная практика	273
9.3. Самоорганизация в связи с реформой ЖКХ	281
Основные сокращения	290
Указатель имен	291

Введение

Предлагаемая читателю книга — результат совместной работы ученых, представляющих разные дисциплины и подчас не схожие общественные позиции. Вместе с тем у авторов книги много общего. Прежде всего это исследовательский интерес к проблематике гражданского общества и некоммерческого сектора экономики. Далее, убеждение в том, что эта проблематика, которой пока посвящено гораздо больше публицистических, чем научных, исследовательских работ (во всяком случае, на русском языке), заслуживает объективного изучения, в котором непредвзятому анализу отдается приоритет перед служением любым, пусть самым благородным, политическим целям. Наконец, авторов объединяет причастность к Лаборатории исследования гражданского общества Государственного университета — Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ).

Сложилось так, что изучением гражданского общества в Университете в течение многих лет занимались политологи и социологи, экономисты и статистики, историки и юристы. Исследования одних фокусировались на данном предмете в целом, в поле зрения других он попадал своими отдельными сторонами. Актуальные для тех или иных профессиональных сообществ и зачастую не схожие между собой контексты, методологические образцы и критерии оценки реалей ГО в России закономерно оказывали влияние на тех, кто рассматривает предмет под разными углами зрения. Вместе с тем все ошутимее проявлялось стремление к взаимопониманию и обмену идеями, к тому, чтобы, не посягая на профессиональные интересы друг друга, пройти некоторую часть исследовательского пути вместе. Из этого стремления родилась Лаборатория исследования гражданского общества. Непосредственным импульсом к объединению усилий послужило начало систематической деятельности по мониторингу гражданского общества. Мониторинг, развернувшийся по инициативе Общественной палаты Российской Федерации, объединил усилия целого ряда исследовательских центров, в сотрудничестве которых ГУ-ВШЭ довелось играть ведущую роль (подробнее о монито-

ринге см. в гл. 3 наст. изд.). В 2007 г. тематика гражданского общества нашла свое место в плане фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ, что создало основу для регулярной работы лаборатории. Ее сотрудники, как правило, преподают на различных факультетах университета, а некоторые работают за его пределами, но кооперируются в проведении исследований. На базе лаборатории функционирует семинар, собирающий исследователей из многих научных учреждений.

Книга дает представление о первых результатах исследований лаборатории. Главы работы отражают то разнообразие интересов и подходов, о котором говорилось выше. Однако в совокупности эти главы отражают реальное состояние исследований гражданского общества и некоммерческого сектора в ГУ-ВШЭ и, как хочется надеяться, в стране в целом.

Вероятно, в близком будущем такие исследования привлекут гораздо больше внимания, чем прежде. Для этого есть две группы причин. Обе связаны с взрослением: первая — самого объекта изучения, вторая — исследовательского сообщества.

В недавнем прошлом российское гражданское общество прошло противоречивую, но в целом плодотворную стадию заимствования ресурсов, институтов и отчасти идей из обществ с развитой гражданской сферой; ныне в его развитии завершается стадия импортозамещения. Есть основания считать, что гражданское общество в нашей стране состоялось. Уже довольно широка его социальная база (ее истолкование и относящиеся к ней эмпирические данные представлены в гл. 6 наст. изд.). Наиболее отчетливо проявляется самоорганизация населения по месту жительства (непростое, но в целом поступательное ее развитие описано в гл. 9 наст. изд.). Всему этому, безусловно, благоприятствовал экономический рост последнего десятилетия и формирование довольно многочисленного среднего класса.

Укоренилось ли гражданское общество в России? Хотим мы того или не хотим, гипотезам на данный счет вскоре предстоит пройти своего рода экспериментальную проверку. Книга издается в момент, когда отечественная экономика вместе с мировой вступила в пору испытаний. Опыт показывает, что в нелегкие времена самоорганизация граждан способна стать мощным фактором смягчения и преодоления кризиса, а затем и конструктивной посткризисной реструктуризации экономических и социальных реалий. Но возможен и распад самоорганизации, равно как и деструктивный вариант ее проявлений. Все зависит, с одной стороны, от того, в каком состоянии

гражданское общество входит в подобный период, а с другой — от готовности и умения государства находить взаимопонимание с гражданскими структурами. Как бы то ни было, действительность не замедлит предложить исследователям гражданского общества богатый материал и серьезные вызовы.

Вторая группа причин повышенного внимания к проблематике гражданского общества, как уже сказано, относится к сообществу исследователей. До последнего времени круг исследователей гражданского общества и некоммерческого сектора почти не менялся по сравнению с 1990-ми годами. Теперь же в нем все заметнее новые лица, в том числе молодые ученые не из столиц.

Все сказанное подводит к мысли, что в этой книге вряд ли уместным было бы резюме (неважно, в форме ли некоего раздела введения либо в виде заключения, безапелляционно расставляющего точки над *i*). Время расставлять точки, хотя бы и начерно, еще не пришло. Конечно, для авторов монография — это итог этапа работы. Но им хотелось бы, чтобы читатель увидел в книге не столько итог, сколько срез проводимых исследований, приглашение к дискуссии и побуждение к многоаспектному изучению интереснейших и исключительно значимых феноменов российской общественной жизни.



РАЗДЕЛ I

Теоретико-методологические основы изучения гражданского общества

Глава 1. Теоретические вопросы гражданского общества

Нынешнее состояние исследований гражданского общества, несмотря на большое внимание, уделяемое этому феномену как учеными, так и практическими деятелями, трудно признать успешным. Это касается как исторического, так и теоретического и практического аспектов изучения. В историческом смысле господствует некое достаточно стерильное рассмотрение, сводящееся к перечислению и сравнению того, что сказал о гражданском обществе Дж. Локк, что сказал А. де Токвиль, что сказали Г. В. Ф. Гегель, К. Маркс, Ю. Хабермас и т. д. При этом их высказывания о гражданском обществе часто не связываются или мало связываются с целостным контекстом их идей и, главное, с социально-историческим контекстом их мысли. В теоретическом смысле прежде всего нет единства в понимании самого феномена гражданского общества, оно то отождествляется с негосударственным вообще, то сводится к конкретным социально-политическим институтам, чаще всего к некоммерческим организациям (НКО) или к негосударственным организациям (НГО). В результате огромный социальный потенциал гражданского общества остается непонятым в его специфике и искусственным образом занижается. В эмпирических исследованиях гражданское общество почти исключительно понимается только как совокупность НКО. Понятно, что это удобное поле исследования, где объект заранее четко и однозначно определен. Но это определение — не столько результат теоретического анализа (а именно таковым должно быть всякое операциональное определение), сколько продукт волевого решения, принимаемого в силу простоты и доступности избранного объекта, во-первых, и в силу неопределенности и сложности альтернативных вариантов, во-вторых.

Недостаток «научности» проявляется также в категоризации явлений и типов поведения в рамках гражданского общества (все эти категории опять же являются не продуктом научного анализа, а скорее некритически перенятыми «обыденными» категориями) и часто в некритически перенимаемых у практических деятелей оценках явлений в этой сфере.

В результате исследования гражданского общества вместо того, чтобы демонстрировать важность и центральную роль этого феноме-

на для жизни конкретного общества, оказываются исследованиями как бы периферии общественной жизни — области борьбы против злоупотреблений властей, а само гражданское общество — маргинальным явлением. Важность этих исследований (так же как важность самого феномена) молчаливо предполагается, а иногда заявляется исследователями, но остается непоказанной и недоказанной.

Кроме того, в исследованиях зачастую воспроизводится антигосударственный пафос, свойственный некоторым практически действующим НКО и укорененный в сильной теоретической традиции, имеющей, впрочем, конкретное социально-историческое происхождение (об этом будет сказано далее).

В данной главе предпринята попытка, опираясь на работы некоторых западных — в частности, Ю. Хабермаса, Дж. Александера, Г. Шпинера и др. — а также некоторых отечественных исследователей, наметить некоторые пути возможной коррекции, а также расширения области исследований гражданского общества.

1.1. Исторические формы понимания гражданского общества

Первый этап: гражданское общество вне государства¹. Понятие гражданского общества появилось в социально-философском дискурсе в конце XVII в. прежде всего в работах Дж. Локка и Дж. Харрингтона, получило развитие в трудах шотландских моралистов, в частности, А. Фергюсона, А. Смита, а также у Ж. Ж. Руссо и Г. В. Ф. Гегеля и особенно активно использовалось у А. де Токвиля. Происхождение и первоначальное развитие этого понятия многократно и плодотворно исследовано у разных зарубежных, а за ними и отечественных авторов².

Для большинства этих мыслителей понятие «гражданское общество» относилось к совокупности самых разнообразных отношений и институтов, общим отличительным признаком которых является их

¹ Классификация этих форм дается по работе Дж. Александера: *Real civil societies: Dilemmas of institutionalisation* / ed. by J. Alexander. L., 1998.

² *Seligman A.* The idea of civil society. N.Y., 1993; *Hall J. A.* Civil society: History, theory, comparison. Cambridge, 1995; *Геллер Э.* Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М., 2003; *Витюк В. В.* Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М., 1995; *Стратегии формирования гражданского общества в России.* СПб., 2002 и др.

нахождение вне государства. Это совокупность межличностных отношений и развивающихся вне рамок государства и без его вмешательства взаимодействий — семейных, групповых, экономических, культурных, религиозных и т. п. Сюда относится и капиталистический рынок со всеми его институтами, а также различные вероисповедания, частные и публичные ассоциации и организации, все формы кооперативных социальных отношений, где возникают доверительные межчеловеческие отношения, общественное мнение, правовые отношения и институты, а также политические партии. Главное, гражданское общество — это зонтик, под которым находится все, что не государство.

При этом оно рассматривалось как идеальная модель общественного развития, в которой равно представлены интересы всех его членов, то есть как своеобразная «регулятивная идея» общества. Оно наделялось моральной и этической силой. Его цивилизирующее воздействие распространялось и на капитализм со всеми его атрибутами — эгоизмом, стремлением к выгоде и частной собственности. В то же время и сам рынок воспринимался — по крайней мере, многими передовыми мыслителями — как орудие выработки положительных качеств человеческого общежития, таких как мир в международных отношениях, спокойствие и стабильность внутри стран, активное участие людей в формировании собственной жизни. Капитализм понимался как структура, производящая самодисциплину и индивидуальную ответственность. Именно он способствует созданию социальной системы, поощряющей индивидуальные способности и усилия, в противоположность феодализму с его иерархиями аскриптивных статусов.

Позитивное и этически релевантное понимание капиталистического рынка, характерное для начального периода развития концепций гражданского общества, пережило драматическую трансформацию в начале и середине XIX в. Как пишет Дж. Александер, переход капитализма в индустриальную стадию сделал полностью неактуальной притчу Б. де Мандевиля о капитализме как кооперации трудящихся пчел. Негативное отождествление капитализма с бесчеловечной инструментальностью, угнетением и эксплуатацией впервые возникло у радикальных британских политэкономов типа Т. Ходжкинса в первые десятилетия XIX в. По утверждению А. О. Хиршмана, Маркс столкнулся с этой манихейской литературой в начале 1840-х годов и создал для нее прочное основание из экономической и социологи-

ческой теории. Его голос, хотя и самый важный с теоретической точки зрения, был все же, говоря исторически, лишь одним голосом из многих³. Возникающую ненависть к капитализму, выражающуюся не только в его отождествлении со всеми язвами феодального господства, но и с еще худшими пороками, выражал целый хор утопистов, анархистов, социалистов как светского, так и религиозного толка. То, что считалось этически достойным в капитализме, обнаружило свою оборотную сторону. Поощрение самостоятельности и независимости (индивидуализм) вылилось в резкую социальную дифференциацию, обнищание масс и распад социальных связей.

Важно отметить, что и сами новые капиталисты, как и выразители либеральных экономических идей, не очень-то спорили с пониманием капитализма как антисоциальной силы. Проводя доктрину *laissez-faire*, как подчеркивает Александер, скорее в антисмитовском духе, они прямо говорили, что общество — не их забота. Дело капиталиста — повышение эффективности труда и производства. Это противостояние злонамеренного эгоистического рынка, с одной стороны, и общества, объединяемого моралью и чувством коллектива — с другой, в XX в. отражено у К. Поланьи, писавшего в своей знаменитой книге, что «человеческая деградация трудящихся классов в эпоху раннего капитализма стала результатом социальной катастрофы, которая не поддается выражению в экономических терминах»⁴.

Второй этап: гражданское общество как капитализм. В области социальной теории, как показывает Дж. Александер, эта переоценка капитализма, или, лучше сказать, драматическая трансформация его моральной и социальной идентичности оказала судьбоносный эффект на концепцию гражданского общества. Если на предыдущем этапе рыночные отношения и структуры рассматривались как интегральная часть гражданского общества, то теперь капитализм, так сказать, занял собой все; все позитивно морально окрашенные ассоциативные, кооперативные, демократические в самом широком смысле, публичные аспекты отступили на задний план, и само гражданское общество стало прямо ассоциироваться с рыночным капитализмом как таковым. Это сведение гражданского общества к капитализму

³ *Hirschman A. O.* The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph. Princeton (NJ), 1977.

⁴ *Поланьи К.* Великая трансформация. Политические и экономические истоки нашего времени. СПб., 2002. С. 310.

ярче всего выразилось и сформировалось в работах К. Маркса первой половины 1840-х годов, завершившихся «Экономическо-философскими рукописями». Гражданское общество у него не только представляет собой поле игры личных индивидуальных интересов, но рассматривается как правовая, политическая и культурная «надстройка», маскирующая господство товарного производства и класса капиталистов. Гражданское общество — это миф, скрывающий подлинность отношений внутри капитализма. Согласно Марксу индустриальный капитализм состоит только из рынков, классов и групп, формирующихся на основе рынков, и государства, в свою очередь, выражающего интересы одной из рыночных групп. Общество как моральная общность и как коллектив просто исчезает. Только подавляемые капиталистами межчеловеческие связи и отношения солидарности, сохраняющиеся внутри рабочего класса, полагал Маркс, могут стать основой воссоздания погубленной капитализмом социальной организации. Другими словами, если развитие рыночного капитализма ликвидировало гражданское общество, заменив его фиктивно гражданской «надстройкой», то уничтожение капитализма оказывается предпосылкой восстановления гражданского общества, точнее, создания некоего его аналога на основе солидарности угнетаемых капитализмом групп и слоев. Заметим в скобках, что нельзя поэтому утверждать, как это часто встречается в современных работах, что Маркс был «противником» гражданского общества; он был противником того, что понималось как капиталистическая «надстройка», и пророком создания нового общества, свободного от губительного капитализма и воплощающего в себе лучшие черты того, что большая часть совершенно немарксистских мыслителей понимала под гражданским обществом.

Не удивительно, что в такой социальной и интеллектуальной ситуации, характерной для середины XIX в., гражданское общество как одно из важнейших понятий социальной теории почти полностью исчезло с повестки дня. Оно есть не самостоятельное «общество», а эпифеномен экономической структуры капитализма, то есть надстройка, а потому в таком понятии нет теоретической, как и практической социальной, необходимости. Социальное и интеллектуальное внимание в период бедствий, связанных с ранним промышленным капитализмом, передвинулось к государству. На повестку дня выдвинулась проблема материального — в противоположность формальному — равенства. Проблемы индивидуальной свободы и демократи-

ческого участия, ранее воспринимавшиеся как основа равенства во всех его прочих формах, стали рассматриваться как менее значимые. Появились как радикальные, так и консервативные теории сильного государства, в рамках которых бюрократическая регуляция рассматривалась как единственное орудие уравнивания нестабильности и негуманности рыночных процессов.

Такое представление о соотношении капитализма и гражданского общества господствовало в течение более чем целого столетия, причем поддерживалось оно не только марксистами и левыми вообще, но и правыми идеологами, и, так сказать, беспартийными исследователями. В частности, упоминавшаяся выше знаменитая книга К. Поланьи «Великая трансформация», вышедшая в свет в 1957 г., сыграла важную роль в поддержании и распространении таких взглядов. Даже в самом конце XX столетия идеологи рыночных реформ в России придерживались в сущности именно таких взглядов. Будто бы о них пишет Дж. Александер, характеризуя идейные бои, развертывающиеся в конце XIX столетия: «отождествляя общество с рынком, правые идеологи утверждали, что эффективное функционирование капитализма требует ослабления социального контроля, что гражданское общество это и есть частный рынок, что экономические процессы сами породят институты, необходимые для развития демократии и взаимного уважения, и поэтому без угрызений совести разрушали публичные институты, которые могли бы сформировать социальную солидарность вне рыночной площади»⁵. Однако если, с точки зрения правых, отождествление капитализма с гражданским обществом предполагало отмену общества, то, с точки зрения левых, оно же требовало отмены рынка и самой частной собственности. Если гражданственность и сотрудничество искажены и извращены капитализмом, значит, его нужно ликвидировать, а их восстановить в полном объеме. В этом смысле сильное государство было логичным требованием левых, и социалистические движения стали ассоциироваться не только с требованием равенства, но и с введением авторитарного бюрократического контроля и управления. Впоследствии не только позиция правых, но и вся эта идейная коллизия целиком оказалась воспроизведенной в ходе рыночных реформ в России 1990-х годов.

Третий этап: выделение особой сферы гражданского общества. В последние два десятилетия, как хорошо известно, революционные

⁵ Real civil societies. P. 6.

по своим масштабам социальные и культурные явления вызвали новый интерес к гражданскому обществу и осознание его необходимости как особой общественной сферы. Изменения происходили одновременно как в социальных науках, так и в жизни обществ. В социальных науках начал господствовать интерес не к системам, а к неформальным связям, интимным и доверительным отношениям, символическим и культурным процессам, а также к институтам общественной жизни, то есть ко всему тому, из чего должно складываться реальное гражданское общество. Но при этом само понимание гражданского общества стало складываться в основном как некая совокупность подходов, характерных для двух предшествующих этапов развития этого понятия. С одной стороны, оно стало до известной степени отождествляться с капиталистическим обществом на том основании, что только частная собственность и рынок обеспечивают индивидуализм и частную инициативу, требуемые для реализации гражданского общества (второй этап). С другой стороны, оно стало пониматься как «негосударственный», а в определенной мере даже и антигосударственный (то есть противопоставляемый государству как таковому) аспект общества в целом (первый этап). Мотивы возрождения одного и другого подходов очевидны. Стремление к отождествлению с капитализмом логически вытекает из крушения коммунистических режимов, а антигосударственный пафос объясняется тем, что сильное государство утратило свой престиж, как экономический в связи с падением производительности административно управляемого хозяйства, так и политический.

Одновременно с возрождением прежних взглядов социальные процессы и сопутствующее им теоретическое развитие привело к возникновению концепций, позволяющих понять гражданское общество в его специфике глубже, чем на предыдущих этапах. Теперь гражданское общество стало осознаваться как сфера, аналитически независимая и в определенной степени эмпирически отделенная не только от государства и рынка, но и некоторых других специализированных сфер жизни общества, где господствуют иные, чем в гражданском обществе, принципы и нормы. Одним из основоположников такого подхода стал Ю. Хабермас с его идеей дифференциации сфер общественной интеграции и выделением сферы общепубличности, или публичности, как главного источника общественной солидарности. «Наряду с иерархической регулятивной инстанцией верховной государственной власти, — пишет Хабермас, — и децент-

рализованной регулятивной инстанцией рынка, то есть наряду с административной властью и собственным интересом, в качестве третьего источника общественной интеграции выступает *солидарность*⁶. Установление солидарности через коммуникацию и есть функция гражданского общества. Здесь, заметим, у гражданского общества не «симметричные» отношения с экономикой и государством. Последнее ближе гражданскому обществу, ибо соединяется с ним в ходе формирования общественного мнения и политической воли⁷.

Такое, свойственное третьему этапу новое видение заставляет пересматривать многие ставшие уже привычными представления о связи гражданского общества с капитализмом и рынком. Гражданское общество и капитализм должны концептуализироваться в существенно разных терминах. Гражданская сфера в ее специфике, как указывает Дж. Александер⁸, должна восприниматься как сфера солидарности, в которой постепенно формулируется и до некоторой степени навязывается некий род универсализирующей общности. В той мере, в какой эта общность существует, она выражается «общественным мнением», обладает собственным культурным кодом и нарративом (в терминах демократии; в России это — новгородское вече, сельские и городские «миры», земство и т. д.), обладает набором обязательных институтов, прежде всего права и журналистики, и проявляется в исторически определенном наборе практик взаимодействия, таких как гражданственность, равенство, критичность, доверие и уважение. Такого рода гражданская общность не может существовать в чистом виде, скажем, как система четко определенных организаций, она есть идеальный тип в веберовском смысле и в реальности существует всегда лишь в некоторой степени, в некотором приближении. Одна из причин состоит в том, что она всегда находится в состоянии взаимопроникновения и взаимосвязи с другими, более или менее дифференцированными сферами, имеющими собственные критерии справедливости, собственные ценности и мотивации, собственные системы вознаграждений и наказаний. Эти взаимосвязь и взаимопроникновение происходят из того, что ни один человек не может быть членом только гражданского общества, или экономической, или го-

⁶ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2001. С. 382.

⁷ Там же. С. 383.

⁸ Real civil societies. P. 7.

сударственной общности. Он всегда находится в точке пересечения многих «социальных кругов» (в зиммелевском смысле), всегда обладает «двойным» или даже множественным членством, что порождает часто в деятельности одного и того же индивида смешение правил, норм, ценностей, критериев.

Поэтому невозможно механически отделить гражданское общество от других, негражданских, общностей, а если такое отделение произведено и полученное таким образом гражданское общество (в виде НКО и НГО) сделано объектом изучения, то мы изучаем фиктивный объект и, главное, изучаем его не в его специфике (с точки зрения создания общественной солидарности), а с точки зрения его организационной структуры, финансовых и юридических связей и т. д., то есть как представляющего иную, негражданскую сферу. Именно его «гражданский» характер ускользает из поля зрения исследователя. Несколько перефразируя современного автора, можно сказать, что мы одновременно и *целиком* и капиталистическое общество, и бюрократическое, и секулярное, и рациональное, и действительно гражданское. Поэтому гражданское общество — это аналитически выделяемая сфера, а не совокупность реальных объектов в мире, так же как и любая другая из указанных общностей, хотя, безусловно, имеются и эмпирические объекты, принадлежащие «по преимуществу» к какой-то одной сфере.

1.2. Дифференциация сфер жизни общества

Если следовать этой логике, гражданским обществом можно назвать сферу или подсистему общества, которая аналитически и до некоторой степени эмпирически отделена от сфер политической, экономической и религиозной жизни. Гражданское общество — это область солидарности, где в напряженном взаимодействии переплетены абстрактно-универсальные принципы и партикулярные основания общностей. Это одновременно нормативное и реальное понятие. Оно открывает доступ к эмпирическому изучению отношений между универсальными правами индивидов и партикулярными ограничениями этих прав как обстоятельств, определяющих *статус гражданского общества как такового*⁹.

⁹ Real civil societies. P. 96–97.

Гражданское общество зависит от ресурсов или вкладов из всех других сфер — политики, экономических институтов, всего широкого культурного контекста, территориальной организации, а также изначальных традиций общества. Но это не прямая, так сказать, каузальная зависимость. Гражданское общество, а также группы, индивиды и акторы, которые представляют его интересы (в терминах самой этой подсистемы), используют эти «вклады» и ресурсы, комбинируя и сочетая их в зависимости от логики дела, от требований конкретной ситуации деятельности. Поэтому и можно говорить об относительной автономии гражданского общества и изучать его как особый феномен¹⁰.

Гражданское общество можно рассматривать с моральной, институциональной и идеологической точек зрения. Первая позиция является нормативной, и предметом рассмотрения в нормативных терминах становится содержание гражданского учения, то есть представления членов и активных деятелей (акторов) гражданского общества о принципах общественной солидарности, которые составляют основу их деятельности именно как членов и акторов гражданского общества.

С институциональной точки зрения исследуются стабильные средства выражения моральных требований гражданского общества; оно выражает свои моральные принципы через существующие институты, такие как конституции и законодательства, с одной стороны, и государственные организации — с другой. Кроме того, оно создает собственные институты: это СМИ, институты выражения общественного мнения (опросы, голосования), а также специфические «собственные» организации гражданского общества (НКО). В результате оно обретает довольно сложную социальную структуру, где имеются собственная стратификация, структуры элит, структуры контроля, структуры институционализации (превращения движений и инициатив в формальные организации).

К идеологической стороне относятся культурные коды и нарративы, о которых упоминалось выше. Это, так сказать, орудия самопонимания гражданского общества и модели интерпретации, которые его члены и акторы применяют для понимания и категоризации людей, предметов и событий в сфере их деятельности. Эта идеология имеет поэтому сугубо практический характер. Кроме того, она

¹⁰ Ibid.

не всегда эксплицирована и выражена в писаной форме. Она представляет собой смесь теоретических моделей и описаний с представлениями обыденного знания, которые в совокупности и определяют реальное социальное поведение членов и акторов гражданского общества.

Эти абстрактные характеристики применимы *mutatis mutandis* не только к гражданскому обществу, но и к другим сферам социальной жизни. Далее мы попытаемся по необходимости кратко выделить некоторые черты гражданского общества и основных негражданских сфер, позволяющие дифференцировать их как отдельные «субсистемы».

Эти подразделения (моральное, институциональное, идеологическое) носят аналитический характер. В реальности они тесно переплетены и постоянно переходят одно в другое. Их разделение в исследовательской практике требует глубокой аналитической работы. Безусловно, мораль может без всяких разделительных линий перетекать в идеологию и обратно, а институты (точнее, институциональное поведение) может воплощать в себе моральную обязательность, с одной стороны, и идеологическое обоснование — с другой. Здесь нет возможности углубляться в детали, поэтому ниже следует некий обобщенный образ интересующих нас сфер с упором на функционирование знания в этих контекстах. Методологической и теоретической основой здесь является концепция немецкого теоретика Г. Шпинера о «порядке (организации) знания» как об одном из основных «порядков» (организующих структур) информационного общества¹¹.

Сфера гражданского общества. Характерной чертой функционирования когнитивной стороны общественной жизни (идеологий, морали, представлений об институтах) является то, что это род знания, изначально являющегося общественным достоянием. В отличие от бюрократического знания (о нем, так же как о конституировании экономической сферы, будет сказано ниже), для которого характерны разные степени ограничения распространения информации, которое понимается как информация для служебного пользования, и в отличие от экономической информации, распространение которой существенно ограничено категорией коммерческой тайны, знание, присущее гражданскому обществу, по самой своей природе претен-

¹¹ Spinner H. Die Wissensordnung. Ein Leitkonzept für die dritte Grundordnung des Informationszeitalter. Opladen, 1994.

дует быть всеобщим достоянием. Оно не только не скрывается, но пропагандируется, причем (в отличие от знания, функционирующего в экономической сфере) пропагандируется бесплатно, и не только не продается, но иногда даже силой навязывается потребителю. Это знание в одной из его «чистых» форм.

Центральным локусом применения и обращения идеологий становится то, что Г. Шпинер называет конституционно-правовым порядком и что мы предпочли бы называть порядком общественного мнения. Его центральная функция — поддержание и нормирование систем получения и выражения взглядов и мнений. Здесь речь идет исключительно о повседневном моральном и идеологическом знании, то есть о мнениях, взглядах, точках зрения, суждениях, мировоззрениях и позициях, для которых не характерны квалификационные признаки научного знания, то есть истинность, обоснованность, рациональность и др. Это очень важный момент: в рамках структур гражданского общества имеют право на выражение абсолютно все взгляды и мнения, независимо от того, насколько они истинны, рациональны и обоснованы. Ограничения на их высказывание и выражение также есть нарушение одного из конститутивных принципов гражданского общества.

При этом не должен обманывать тот факт, что выражение идеологий и мнений может принимать внешне наукоподобный характер: могут организовываться «школы», «академии» (будь то политические, оздоровительные, астрологические и тому подобные учреждения), читаться систематические лекции, проводиться экспертные оценки — все равно это будет повседневное знание. Его главные характеристики как такового: во-первых, оно всеохватно, то есть включает в себя практически все, что актуально и потенциально входит в мир индивида, то есть все, что «релевантно» для него (за исключением сферы его профессиональной деятельности как эксперта). Во-вторых, оно имеет практический характер, то есть формируется и развивается не ради самого себя (как, например, научное знание, определяемое идеалом «науки для науки»), а в непосредственной связи с реальными жизненными целями. В-третьих, главной его конститутивной характеристикой является его нерелексированный характер: оно принимается на веру как таковое, не требуя систематических аргументов и доказательств.

Так вот, получение и высказывание знаний именно такого рода и становятся предметом регулирования в рамках конституционно-

правовой сферы. Ее главной нормой является свобода распоряжения знаниями, как своими собственными, так и «чужими», вращающимися в этой сфере. Другими словами, конституционно-правовой порядок — это порядок, устанавливающий и реализующий принципы свободы слова как максимально неограниченной свободы *выражать, воспринимать и критиковать* мнения, взгляды и идеологии. Так сказать, вторичными нормами этой сферы можно считать норму равнозначности всех мнений и точек зрения и норму свободного доступа к этой сфере. Под первой подразумевается отсутствие всяких квалификационных требований к «качеству» мнения (с точки зрения, как уже отмечалось, его истинности, содержательности, эмпирической подтверждаемости и т. д.), под второй — отсутствие формальных барьеров доступа к «форуму мнений» (например, требования обосновать мнение). Институциональную структуру конституционно-правовой сферы представляют институты общественного мнения и охраняемая законом сфера частной жизни. Поэтому к конституционно-правовому порядку знаний Г. Шпинер, на наш взгляд, правильно относит как парламент и массмедиа, с одной стороны, так и неформальные сети коммуникаций, наполненные слухами и разрозненными обрывочными сведениями, — с другой. Самым полным и последовательным выражением конституционно-правовой сферы, его совершенной институциональной формой является процедура свободного демократического голосования: «один человек — один голос», причем абсолютно не важны ни обоснованность, ни прочие эпистемологические, психологические, социологические и любые другие качества высказываемого мнения. Парадигмой деятельности в этой сфере можно считать основные «когнитивные» права, то есть демократические права, связанные со знанием и информацией (свобода слова, свобода веры, свобода прессы).

Сфера экономики. Институциональной основой этой сферы являются коммерческие механизмы самых разных областей деятельности, в первую очередь, разумеется, финансов и промышленности. В качестве нормативной основы выступает право собственности как право на распоряжение имеющимися ресурсами — нас интересуют в нашем контексте прежде всего знания, мнения и идеологии — и их использование. Включение того или иного вида знания в сферу экономического порядка определяется чисто экономическим критерием окупаемости.

Если в гражданской сфере знание, как мы видели, отделено от собственности и это является его конститутивным принципом, то здесь это ограничение снято, чем и определяется далеко идущая специфика экономической сферы по сравнению с гражданской, а также и с научной сферой. В последней господствует (в идеальном, конечно, случае) «коммунизм знаний» — знание является общим благом, то есть, говоря юридическим языком, общественной, не имеющей владельца собственностью, в чем она сходна с гражданским обществом. Ныне в силу экономических и правовых преобразований знание все более превращается в товар, и рынок знаний обретает черты нормального рынка, руководящей идеей которого становится приватный интерес.

Коммерциализация знаний происходит не только применительно к собственно экономическим областям (производство, финансы), но и применительно к таким областям, как развлечение, информирование, политика и др. Экономика здесь самым разнообразным образом пересекается с общественным мнением (конституционно-правовым порядком). Возникает, как пишет Шпинер, «дуальный порядок», то есть порядок сосуществования нормативных регулятивов, свойственных двум взаимодействующим сферам: со стороны гражданской сферы действуют нормы классического свободного конституционно-правового порядка, со стороны товарной стоимости выражаемых мнений — нормы экономического порядка. Этот дуальный порядок проявляется в том, что мы выше называли «двойным членством» применительно, в первую очередь, к индивидам, которые всегда и неизбежно являются членами как гражданского общества, так и экономических структур. Причем это происходит даже в том случае, когда индивид не является предпринимателем по профессии, а просто вовлечен в экономическую деятельность по причине необходимости обеспечения собственной жизни. Поэтому самый «чистейший» член или актер гражданского общества при всей чистоте и искренности его мотивов неизбежно усваивает и практикует элементы экономической мотивации, частного интереса, который неизбежно реализуется в его чисто гражданской деятельности. Эта достаточно банальная констатация тем не менее необходима, поскольку в практике исследований гражданского общества эта составляющая его реального существования (на индивидуальном уровне), насколько мне известно, мало учитывается.

Государственно-административная сфера. Вряд ли можно однозначно судить о мотивации, конституирующей эту сферу. С одной стороны, это стремление к всеобщему благу — и в этом смысле она совпадает с мотивацией, характерной для гражданской сферы. С другой стороны, это стремление к власти и господству, то есть априори частный интерес, — и в этом смысле она близка к экономической сфере, тем более что власть, по крайней мере у нас в России, но, как правило, и повсюду в мире, легко конвертируется в экономическую мощь, а экономическая власть, в свою очередь, имеет возможность достаточно легко конвертироваться в политическую. Проще говорить об институциональных принципах этой сферы. Это хорошо известные принципы бюрократической деятельности: строгая иерархия, четкое распределение компетенций и сфер ответственности, отделение управления от владения (здесь отличие от архетипического, небюрократизированного состояния экономической сферы) и, наконец, документальная фиксация всего происходящего в сфере управления. Преобладающей формой формирования, сохранения и передачи знания здесь является документ. Знание здесь — это профессиональное и служебное знание, распоряжение и управление которым регулируется иерархически в соответствии со сферами ответственности государственных служащих.

Помимо признаков, о которых мы уже упомянули, административно-государственное знание в отличие от знания в конституционно-правовой, то есть в гражданской, сфере состоит в напряженном отношении между бюрократической служебной тайной, которая, например, полностью характерна для спецслужб, и демократической открытостью документов. Гражданская сфера по самой сути своей — открытая сфера, административно-бюрократическая сфера в значительной степени (и тоже по сути своей) закрыта. Степень закрытости может быть различной. На всем протяжении становления гражданского общества на Западе в этой области наблюдается постоянное сопровождающееся изменением законодательства движение в сторону «открытия» бюрократической информации, логическим завершением которого может стать бюрократия, принимающая решения на основе информации, доступной всем гражданам. Это один из идеальных полюсов континуума бюрократического развития. Другим полюсом является бюрократия, действующая исключительно на основе информации, представляющей собой служебную тайну. В этом различие между гражданской бюрократией и военно-поли-

цейской бюрократией. Реальные государственные бюрократии помещаются в разных точках этого континуума.

Надо при этом заметить, что открытость бюрократии сама по себе не является абсолютной ценностью, ибо сочетается с необходимостью жесткой охраны персональной информации о гражданах, которая систематически собирается бюрократией для целей управления. Поэтому даже для самой «прогрессивной» и обладающей гражданской ответственностью бюрократии характерны двоякого рода тенденции: к открытию и закрытию информации.

Заключая это по необходимости краткое рассмотрение бюрократического порядка, отметим, что он свойствен не только государственной бюрократии, но бюрократической, то есть организационной, деятельности как таковой. Поскольку ныне организация является главным орудием решения задач в любой сфере общественной жизни, в том числе и в экономической, и в той, что охватывается понятием гражданского общества, бюрократическая организация накладывает свою печать и на гражданское общество, порождая внутри него, так же как на «границе» между гражданским обществом и государством, целый ряд специфических проблем и конфликтов.

Рассмотрение трех указанных сфер общественной жизни позволяет судить об их принципиально различной внутренней организации. Для гражданской сферы (гражданского общества) характерны *равенство, солидарность, открытость, уважение к другому и доверие*. Эти категории в разных исследовательских контекстах могут рассматриваться как ценности гражданского общества, как мотивы, практикуемые в контекстах гражданского общения, как (при соответствующей разработке и конкретизации) модели взаимодействия в рамках гражданского общества, имеющие нормативный характер и предполагающие институционализацию, то есть воплощение в виде реальных институтов гражданского общества.

Практически ни одна из рассмотренных нами других сфер не демонстрирует тот же набор признаков. Экономическая сфера целиком зиждется на частном индивидуальном интересе, что априори делает нехарактерными для нее такие категории, как равенство и солидарность в их чистом виде. Разумеется, многие из характеристик гражданской сферы формально воспроизводятся и в экономике (например, равенство как равенство экономических возможностей), но они не могут быть усвоены ею материально. Государственная бюрократия в этом смысле ближе к гражданской сфере, ибо в ней требования ра-

венства и солидарности, например, прокламируются как регулятивные принципы, а следовательно, и конечные мотивы деятельности. При этом также бюрократические правила требуют отношения к гражданам как к равным друг другу, но в то же время сама бюрократия строго иерархизирована, что в принципе не характерно (или не должно быть характерно) для гражданской сферы. Существует и множество других различий и сходств, которые в своей совокупности и определяют динамику отношений гражданского общества с другими сферами и областями общественной жизни.

Названными сферами, разумеется, общество не исчерпывается. Можно говорить о религии, как об особой сфере, о науке, о семье и нации как об особых сферах жизни со своими конституирующими признаками и закономерностями. Здесь рассмотрены лишь экономика и государство, поскольку именно в пересечении и взаимодействии с ними формируются основные конфликты и проблемы, связанные с развитием гражданского общества.

1.3. Взаимодействие гражданского общества и других сфер общественной жизни

Отношения между гражданской и экономической сферами. Можно говорить о границах между гражданской и негражданской сферами с точки зрения вкладов (inputs), деструктивных воздействий и исправляющих гражданских воздействий. Пограничные напряжения могут серьезно нарушать функционирование гражданского общества, угрожая самой возможности полноценной демократической социальной жизни. Это разрушительные воздействия, перед лицом которых акторы и институты гражданского общества ищут способы регулирования и реформирования того, что происходит в негражданских сферах. Но взаимопроникновение этих сфер (в определенном смысле subsystem общества) может происходить и другим способом. Товары и социальные формы, производимые в других сферах, могут, наоборот, способствовать более полной реализации гражданской жизни. Консервативные теоретики и политики, не говоря уже об элитах самих этих негражданских сфер, обычно стремятся подчеркнуть позитивный вклад негражданских сфер в совершенствование социальной жизни. Либералы и левые политики и теоретики, а также разного рода радикалы, анархисты и антиглобалисты, наоборот, чаще всего

говорят о деструктивных результатах такого взаимопроникновения и необходимости «восстановительных» мероприятий. В попытках теоретически понять взаимодействие гражданского общества и социальных институтов другого рода нельзя игнорировать ни ту ни другую сторону.

То, что экономика в ее капиталистической форме оказывает многообразные и глубокие воздействия на гражданское общество, является очевидным историческим и социологическим фактом. В рыночно ориентированной экономике поощряется независимое, рациональное поведение, ориентированное на личный интерес. Именно поэтому, говорит Дж. Александер, на которого мы в значительной мере опираемся в данном случае, ранние провозвестники капитализма от Ш. Монтескье до А. Смита пропагандировали рыночное общество как успокаивающее и цивилизирующее лекарство от милитаристской мании величия аристократизма¹². Частично именно по этой причине общества, недавно вышедшие из коммунизма, сознательно и целенаправленно основывают свою демократическую жизнь на рыночном основании. Но независимо даже от рынка индустриализацию можно рассматривать в позитивном аспекте. Создавая огромные запасы дешевых и доступных товаров, материальное производство снимает или смягчает различия того, что называют «статусными маркерами», то есть предметов, символизирующих различия между бедными и богатыми и, собственно говоря, разделяющих богатых и бедных в практической жизни. В результате все больше людей получают возможность выразить свои индивидуальность, автономию и равенство посредством потребления и таким образом поучаствовать в общей культурной жизни. Положительные импульсы идут также и со стороны производства. Как одним из первых показал К. Маркс, сложная форма коллективной работы и взаимодействия в современных производствах может считаться формой социализации, при которой человек научается уважению и доверию по отношению к партнерам по гражданской сфере.

В той степени, в какой капиталистическая экономика обогащает гражданское общество такими чертами, как независимость, самоконтроль, рациональность, самореализация, кооперация и др., пограничные отношения между этими сферами не составляют проблемы, а их дифференциация ведет в конечном счете к интеграции обществен-

¹² Real civil societies. P. 9.

ной жизни при одновременном усилении индивидуальности членов общества. В то же время всем, кроме самых ярых рыночников, ясно, что индустриальная рыночная экономика во многих отношениях является препятствием на пути гражданского общества. В нормальном языке социальных наук это выражается прежде всего в терминах экономического неравенства — классовых разделений, дифференциации жилищных условий, бедности, безработицы и т. д.

Экономическая стратификация, прежде всего стратификация по результатам экономической деятельности, сужает гражданское общество и ведет к его поляризации и частичному разрушению. Здесь возникает то, что Дж. Александер называет «дискурсом репрессии», что, как нам кажется, можно иначе назвать «дискурсом изначального неравенства», клеймящим и унижающим экономическую неудачливость. Несмотря на то что нет изначальной связи между неспособностью достичь успеха в экономической сфере и неспособностью удовлетворять требованиям гражданского общества — а именно в отсутствии этой связи заключается самый смысл конструкции независимой гражданской сферы! — такая связь постоянно проводится на практике. Если человек беден, считается, что он не способен мыслить рационально, зависим и ленив, что он вообще неполноценен, причем не только как экономический актор, но как член общества как таковой. «Если ты такой умный, то почему ты бедный!» Неравномерность распределения ресурсов, свойственная экономической жизни, как бы распространяется на гражданскую компетентность или некомпетентность. Часто актерам, не имеющим экономических достижений или богатства, трудно заставить себя слушать не в экономической, а именно в гражданской сфере, добиваться уважения со стороны государственных институтов и успешно взаимодействовать с другими экономически успешными людьми в рамках гражданского общества. Бедность оказывается клеймом, она дискредитирует человека как гражданина. Кроме того, экономическая власть часто становится основой повышенных притязаний в гражданской сфере.

Похожие проблемы, связанные с экономической властью, возникают в средствах массовой информации. Несмотря на то что профессионализация, а частично и бюрократизация журналистики привели к разделению собственности и управления СМИ, предприниматели, принадлежащие к разным политическим группам, путем покупки СМИ могут менять и меняют на практике коммуникативные институты, играющие центральную роль в строении гражданского общества.

Но несмотря на все эти проблемы, в той степени, в какой гражданское общество существует как независимая сфера, экономически непривилегированные граждане обладают, как сказано выше, двойным членством. Они не просто неуспешные и угнетаемые члены капиталистической экономики, они могут притязать на уважение и власть на основе своего только частично реализуемого членства в гражданской сфере. Более того, в силу универсализма солидарности, предполагаемого гражданским обществом, они верят, что их притязания получат необходимый отклик. Они выражают свои идеи через коммуникативные институты гражданского общества, организуют при посредстве его сетей и публичных площадок социальные движения с требованием социализма или просто экономической справедливости, создают добровольные организации, в частности, профсоюзы, требующие честной игры и свободы выражения интересов наемных работников. Иногда они используют площадки гражданского общества (социальные движения и инициативы), а также регуляторные законодательные механизмы, чтобы принудить государство к вмешательству в экономическую жизнь в их пользу. Хотя эти попытки восстановления равенства и солидарности часто не удаются, иногда они все же достигают успеха, и «права трудящихся» получают институциональное оформление. Тогда, можно сказать, гражданские критерии вводятся прямо и непосредственно в экономическую, сугубо капиталистическую сферу. Например, закрываются производства с опасными условиями труда, ставится вне закона дискриминация на рынке труда, ограничивается авторитарная экономическая власть, контролируется и гуманизируется безработица, само богатство перераспределяется согласно критериям, противоположным чисто экономическим. Здесь союзником гражданского общества и даже его мощным орудием в борьбе с деструктивным воздействием экономической сферы часто оказывается государственная бюрократия.

Отношения напряженности и взаимодействия на границе между экономикой и гражданским обществом, как они здесь описаны, не могут быть поняты и концептуализированы, если рыночный капитализм и гражданское общество считаются тождественными. Только если разделить эти две сферы аналитически, можно дать эмпирическое описание не только острых экономических конфликтов последних двух столетий, но и экстраординарных «восстановлений» социальной ткани в ответ на эти конфликты. Примером здесь может служить резкое улучшение условий труда и вообще жизненных об-

стоятельств работников в западном капитализме в первой половине XX в. как реакция на возникновение и развитие международного рабочего движения и попытки или успех социалистических революций в некоторых странах Европы и в России. Несомненно, что такая игра положительных импульсов, деструктивных вторжений и восстановлений на границе гражданской и экономической сфер будет всегда продолжаться и в будущем. Думается, особенно актуальна эта борьба в России, где гражданское общество, его институты и нормы еще не сформированы полностью, так же как не уяснены окончательно правила отношений государства и бизнеса, то есть административно-бюрократической и экономической сфер.

Отношения между гражданской и неэкономическими негражданскими сферами. С точки зрения Дж. Александера, отделение гражданского общества от экономической сферы может не только способствовать лучшему пониманию экономических конфликтов, но и вести к отказу от отождествления «капитализма» и «общества», то есть от самой идеи о том, что общество, в котором мы живем, должно быть записано под рубрику «капиталистическое». В конце концов, говорит он, рынок — не единственная и не самая большая угроза демократической социальной жизни. Каждая из других негражданских сфер в разные периоды и разными путями подрывает гражданское общество. В католических странах евреи и протестанты часто не рассматриваются как полноценные сограждане. На протяжении всей истории гражданских обществ патриархальная семейная власть прямо выражается в ущербном гражданском статусе женщин. Научная и профессиональная власть наделяет особыми правами экспертов и исключает простых людей из участия в жизненно важных гражданских дискуссиях. Политические олигархии не только в частных организациях, но даже в национальных правительствах используют тайну и манипуляцию, отнимая у членов гражданского общества право на доступ к информации о важнейших решениях, определяющих их коллективную жизнь. Также гражданское общество сильно искажается расовым и этническим структурированием общностей. Даже язык превращается политиками и не только политиками в орудие статусной дифференциации членов одной и той же гражданской общности. Все эти многообразные неравенства могут концептуализироваться в категориях инклюзии/эксклюзии, то есть включения/исключения индивидов как членов гражданской общности. Там, где возникают эксклюзивные права (все равно, осуществляется ли эксклюзия с по-

ложительным или отрицательным знаком, и все равно, на каких основаниях), гражданская общность разрушается.

Фактически отождествление капитализма с гражданским обществом — лишь один из примеров редуктивного смешения гражданского общества с какой-либо из негражданских сфер. В западной истории «антигражданские» тенденции, о которых говорилось выше, оказывались иногда настолько деструктивными, что многие начинали верить, что эти препятствия и блокировки присущи гражданскому обществу как таковому. Социалисты утверждали, что гражданское общество имеет сущностно и необратимо «буржуазный» характер и что пока существуют рынок и частная собственность, люди никогда не будут равными, пролетарии всегда будут угнетены, а буржуа — всегда господствовать. В результате возник утопический проект коммунизма как тотального воплощения принципов гражданственности. Аналогичным образом радикальные феминистки утверждают, что гражданское общество сущностно патриархально и что идея гражданского общества не может быть реализована в обществе, в котором есть семья, где мужчины изначально господствуют над женщинами. Эти и другие отождествления гражданского общества с какой-то одной из сфер жизни логически требуют ликвидации гражданского общества и создания на его развалинах какой-то институционально иной справедливости. Они абсолютизируют частные исторические примеры извращенных «пограничных» отношений гражданского общества с какой-то из негражданских сфер и выдвигают неправомерный тезис о том, что такое отношение присуще гражданскому обществу по самой его природе. На этом основании и начинается проектирование разного рода утопий, отрицающих возможность универсальной гражданской сферы и претендующих на ликвидацию «пограничных» конфликтов вообще как таковых. Что они отрицают на самом деле, так это плюрализм, сложность и неизбежно потенциально конфликтную природу демократической социальной жизни. Отделение капитализма от гражданского общества необходимо для признания относительной автономии, существующей между гражданским обществом и другими социальными сферами, которая иногда проявляется в деструктивных взаимопроникновениях, но в то же время гарантирует возможность восстановления адекватной структуры гражданского общества.

Парадокс институционализации гражданского общества. Таким образом, подводя итог предшествующего изложения, можно прийти

к выводу о том, что гражданское общество представляет собой лишь одну из сфер общественной жизни, регулируемую собственными специфическими правилами, а отнюдь не охватывает все общество в целом, будучи противопоставленным исключительно государству. Не в меньшей, а, как правило, в большей степени, чем государству, гражданская сфера противостоит сфере экономики, сфере национальной жизни, сфере семьи и, возможно, некоторым другим негражданским сферам. Основой противопоставления и одновременно причиной взаимодействия гражданского общества и других, негражданских, сфер жизни является наличие в этих сферах иных правил и мотивов поведения, иных ценностей, иных критериев суждения и иных правил процессирования знания (переработки информации).

В отличие от всех других сфер гражданское общество может быть охарактеризовано, если использовать гегелевский язык, как сфера всеобщности. Человек выступает в нем в самом абстрактном виде, будучи свободным от всех своих конкретных определений — пола, возраста, национальности, профессии и т. д. — и равным любому другому гражданину. Одновременно член гражданского общества действует и в других сферах, а потому является членом других, негражданских групп. Именно в этом смысле мы говорим о двойном членстве; это двойное членство является одновременно и путем, и орудием враждебных вторжений в гражданскую сферу, и средством воздействия гражданской сферы на негражданские, ведущего к демократизации жизни негражданских сфер. Примерами такой демократизации могут служить такие процессы, например, как установление производственной демократии, привлечение рабочих к участию в управлении производством, меры усиления открытости госуправления, состоящие в большем учете мнения граждан, а также в систематической публикации в прессе и в Интернете управленческих материалов и данных из сферы государственной бюрократии. «Огражданствление» негражданских сфер, проникновение в них элементов гражданского общества является ныне широко распространенной и далеко идущей тенденцией, имеющей, однако, свои естественные пределы, коренящиеся в принципиальных различиях этих сфер. Это в основном партикулярные сферы, ориентирующиеся на свои особые ценности и интересы.

Исключение составляет в значительной степени государство, также характеризующееся признаком всеобщности. Гражданское общество и государство — не принципиальные противники, а «близ-

нецы». В договорных теориях государства последнее прямо является продуктом гражданского общества, воплощающегося в «общей воле» граждан, в то время как экономика, нация, семья и прочие негражданские сферы ведут свое происхождение из совершенно иных оснований. Государство в идеальном варианте — это синопсис целей и ценностей гражданского общества, его наименьший общий знаменатель и гарант его существования. Кроме того, государство — это важнейшее орудие реализации целей и методов гражданского общества в негражданских сферах жизни.

Почему же противопоставление гражданского общества государству стало общим местом как в некоторых социальных теориях, так и в практике большинства институтов и организаций гражданского общества? Одна из причин такого положения имеет теоретическое происхождение. В ранних, первоначальных концепциях гражданского общества, где гражданское общество как таковое противопоставлялось феодальному аристократическому милитаризованному государству, гражданским обществом считалось все, что не государство, в том числе экономическая, семейная, национальная жизнь и т. д. В этом смысле современное противопоставление гражданского общества государству выступает как пережиток этих ранних теоретических концепций и, соответственно, пережиток того раннего практического состояния борьбы ростков общества современного типа с традиционной властью.

Имеются также несколько причин более практического характера. Одна из них — обстоятельства появления концепций и подходов к гражданскому обществу нашего времени, которые, как общеизвестно, актуализировались в ходе восточноевропейских революций конца XX в., направленных на слом коммунистического господства. Это были революции, направленные не против государства как такового, но против конкретного коммунистического государства. Однако их антигосударственный пафос прочно угнездился в большинстве современных концепций и практик гражданского общества, причем восточноевропейских концепций и практик, — гражданское общество в западных странах не считает государство своим изначальным противником.

Из совокупности двух вышеназванных рождается третья причина противопоставления гражданского общества и государства. В историческом обзоре, данном в начале настоящей главы, было показано, что именно противопоставление гражданского общества (как цело-

го социальной жизни) государству плюс отождествление общества с капитализмом (идея «капиталистического общества») привели в конечном счете к дискредитации гражданского общества и появлению альтернативных утопических, анархических, социалистических концепций общества, с одной стороны, и к потребности в сильном государстве, способном регулировать игру общественных сил, — с другой. Практически речь шла о том, что противопоставление гражданского общества государству позволяло выступать под маской всеобщности партикулярным в первую очередь экономическим интересам, которые в конечном счете подчинили себе общество. На протяжении постсоветских десятилетий во многих восточноевропейских государствах, и прежде всего в России, противопоставление гражданского общества государству вело, а зачастую ведет и сейчас по сути дела к тем же последствиям. Гражданское общество, понимаемое как общий резервуар всего негосударственного, по существу, начинает представлять собой общий аквариум, где совместно проживают нежные гражданские аквариумные рыбки и быстрые капиталистические пирании. Чтобы избежать неправильного понимания, прибегну к уточнению. В нынешних наших концепциях гражданского общества, конечно же, экономическое не отождествляется с гражданским (экономические группы и организации не отождествляются с группами и организациями гражданского общества), но вместе с тем в качестве своего основного противника гражданское общество видит не экономические интересы, а интересы государства. Общество считается капиталистическим, а потому «общественники» рука об руку с «капиталистами» должны выступать против государства.

В этом и состоят, на наш взгляд, коренная ошибка и глубокое противоречие современного позиционирования гражданского общества в нашей стране. Такое положение выгодно только экономическим акторам, которые оказываются в состоянии маскировать свои партикулярные интересы интересами гражданского общества. Поэтому, я полагаю, и необходимо рассматривать гражданское общество как особую сферу, отличную от негражданских экономической, национальной (и других) сфер. То есть надо разводить общество как локус равенства, уважения, доверия и свободы и капитализм, где господствуют совершенно иные ценности.

В то же время, конечно, нельзя и пренебрегать фактом их достаточно глубокого взаимного проникновения. Гражданское общество ныне все более институционализируется, что означает: принимает

организационные формы. Конечно, можно понимать (и фактически в большинстве исследований гражданского общества господствует такое понимание) регистрацию НКО как получение лицензии на равенство, солидарность, доверие, уважение, сотрудничество, человечность, бескорыстие и прочие гражданские добродетели. Но парадокс, заключающийся в институционализации гражданского общества, состоит в том, что по мере институционализации оно нарастающим образом бюрократизируется и коммерциализируется. Организации гражданского общества (прежде всего, НКО, а в большинстве исследований совокупность НКО и отождествляется с гражданским обществом как таковым) суть неизбежно *организации*, а потому следуют с необходимостью нормам и принципам организационной деятельности: выстраивают иерархию, разделяют сферы ответственности, вводят документооборот и т. д. В результате появляется, может быть, хорошая, то есть достаточно рационально организованная с точки зрения целей организации, а может быть, плохая, но все равно — бюрократия.

Бюрократизации гражданского общества сопутствует его коммерциализация. Это также неизбежный процесс. Функционирующая организация требует финансирования. Если государственная организация финансируется из бюджета (то есть за счет налогов) — и это логичный источник финансирования, поскольку государство существует для удовлетворения общих интересов, — то для организаций гражданского общества есть три пути: финансирование из бюджета, финансирование за счет экономических акторов (взносы, пожертвования), финансирование за счет собственной коммерческой деятельности. Во всех трех случаях организации гражданского общества утрачивают свою гражданскую невинность. В первом случае — в соитии с государством, во втором случае — с бизнесом, а в третьем — вообще частично утрачивают собственную гражданскую идентичность. Хотя средства, полученные от коммерческой деятельности, не распределяются среди участников, а направляются на цели организации, гражданские менеджеры неизбежно становятся коммерческими менеджерами (по целям и по мотивации) и, в случае успеха своей работы, каким-то образом обогащаются и лично. И это вполне естественно ввиду спроса на гражданскую помощь. Кроме того, бюрократизация гражданского общества порождает внутри его иерархию должностей, подъем в рамках которой гарантирует большую власть, которая может быть употреблена и, как правило, употребляется не только для

достижения граждански значимых целей, но и для достижения собственных выгод и преимуществ. И даже самые что ни на есть независимые СМИ, которые представляют собой едва ли не центральный институт гражданского общества, не могут не коммерциализироваться ввиду объективного процесса «коммодификации» информации.

По всем этим причинам, как представляется, возникает три главных перспективных направления исследования гражданского общества в современной России: теоретическое, состоящее в проведении четкой дифференциации разных сфер социальной жизни и определении специфики гражданского общества как особой сферы, характеризующейся собственными принципами и закономерностями, и два практических — изучение фактических и желаемых путей взаимодействия гражданского общества и государства и исследования путей и следствий взаимопроникновения гражданских и негражданских сфер общественной жизни. Для этого необходимо взаимодействие концептуальных аппаратов различных социально-научных дисциплин, но прежде всего, освобождение исследователей от власти обыденного, политически нагруженного языка, который не дает подняться на уровень объективного научного исследования и понимания.

Глава 2. Методология количественных оценок гражданского общества: некоторые зарубежные подходы

Проблематика гражданского общества издавна была составной частью зарубежной общественно-политической науки. Подъем гражданской активности в конце XX — начале XXI вв., растущее влияние общественных организаций, другие новые тенденции, характерные для третьего сектора, стали предметом целого ряда исследований. Их авторы ввели в научный и общественно-политический лексикон такие понятия, как «некоммерческий», «третий или добровольческий сектор», «социальный капитал», «гражданское участие», «межсекторное партнерство» и многие другие.

Наряду с теоретическим осмыслением гражданского общества как феномена для западной науки последних двух десятилетий характерно появление многочисленных эмпирических исследований по указанной проблематике. Некоторые работы создают количественную основу для анализа состояния гражданского общества как такового, интегрирующего различные сферы гражданской активности в единое целое. Другие посвящены сбору данных об институтах гражданского общества — некоммерческих организациях. В центре внимания третьей группы исследований — отдельные аспекты жизнедеятельности гражданского общества, например, их ценностные ориентиры, как в материалах Всемирного исследования ценностей (World Values Survey), или вопросы соблюдения прав человека — как в докладах «Свобода в мире», публикуемых международной организацией «Фридом Хауз» (Freedom House). Количественные исследования проводятся на национальном, региональном и международном уровнях. Многие из них оформлены в виде индексов для отслеживания динамики и сопоставления развития гражданского общества в различных странах или регионах. Главная ценность эмпирических исследований состоит в том, что они создают богатую фактологическую основу, необходимую для теоретических обобщений и принятия практических решений по вопросам гражданского общества.

В целом зарубежная историография гражданского общества и некоммерческого сектора имеет длительную историю и солидную науч-

ную базу. Некоторые результаты таких исследований стали известны в нашей стране¹. Однако представляется, что зарубежные концепции и наработки требуют более глубокого осмысления для возможного их применения в российском контексте. Это, в частности, касается методологии количественной оценки состояния гражданского общества и некоммерческого сектора.

В данной главе предполагается ввести в научный оборот методологию и результаты наиболее известных и значимых количественных международных исследований конца XX — начала XXI вв. Это проекты научного Центра при университете им. Джона Хопкинса (штат Мэриленд, США), анализирующие экономику некоммерческого сектора; Индекс состояния гражданского общества², а также Индекс устойчивости неправительственных организаций Центральной и Восточной Европы и Евразии³. Научные достижения указанных проектов могут стать важным ресурсом как для российских исследователей, так и для государственных структур, занимающихся проблемами гражданского общества. Они могут, в частности, оказаться полезными для прогнозирования ситуации внутри гражданского общества, а также сценариев взаимодействия между властью и общественными организациями, для своевременной выработки корректирующих мер по развитию социальной активности и межсекторного сотрудничества.

¹ См.: *Кин Дж.* Демократия и гражданское общество. М., 2001; *Коэн Л. Дж., Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория / Пер. с англ. М., 2003; *Шмидт Д.* Какое гражданское общество существует в России? // *Pro et Contra*. 2006. № 1 и др.

² Индекс разрабатывается организацией «Международный альянс за гражданское участие» (World Alliance for Citizen Participation, сокращенно CIVICUS — СИВИКУС). Это крупная и влиятельная международная неправительственная организация, в которую входят свыше тысячи различных объединений из более 100 государств. Цель альянса — активизация гражданского участия путем поддержки сетей и коалиций, состоящих из организаций гражданского общества отдельных стран, и развития правозащитной деятельности. СИВИКУС также приобрел широкую известность благодаря своим исследованиям гражданского общества, гендерного равенства, прозрачности и подотчетности НКО. Штаб-квартира организации находится в Йоханнесбурге (ЮАР).

³ Индекс публикуется с 1997 г. при поддержке Агентства США по Международному развитию (ЮСЭЙД — USAID).

2.1. Краткий обзор проектов: цели и результаты

Рассматриваемые в этом разделе проекты, отражающие возросший интерес к проблемам гражданского общества в зарубежной науке, посвящены различным аспектам его жизнедеятельности. Все они отличаются широким географическим охватом — исследования университета им. Дж. Хопкинса (США) проводятся в более чем 40 странах мира, а в Индексе проекта СИВИКУС (Индекс состояния гражданского общества — ИСГО) задействованы около 50 государств. В отличие от этих проектов Индекс ЮСЭЙД (Индекс устойчивости НПО Центральной и Восточной Европы и Евразии — ИУНПО) ориентирован не на все страны мира, а на отдельный регион, но все равно отличается масштабностью, вовлекая 29 стран. Все эти работы начались в 1990-е годы и продолжаются до сих пор. Каждый авторский коллектив обновляет методику и включает в проектную деятельность новых участников. При отмеченном сходстве три проекта преследовали разные цели. СИВИКУС стремился выявить общие тенденции развития гражданского общества и выработать для этого взаимоприемлемые определения и согласованные стандарты. Задача ЮСЭЙД состояла в том, чтобы отследить результаты американских грантовых программ, которые реализуются неправительственными организациями Восточной и Центральной Европы. Проект университета им. Дж. Хопкинса был нацелен на измерение экономического потенциала НКО и анализ влияния некоммерческого и государственного секторов друг на друга.

Некоммерческий сектор в зеркале статистики — проекты университета им. Дж. Хопкинса. Международное исследование, которое проводится научным Центром при университете им. Дж. Хопкинса (США), началось в 1991 г. под руководством видного экономиста и правоведа Лестера Саламона. С самого начала оно привлекло внимание ученых и общественности своей оригинальностью и новаторским подходом. Впервые научная работа, основанная на широком круге эмпирических данных, была направлена на выявление общих закономерностей и особенностей экономического развития некоммерческого сектора в различных странах.

Обосновывая необходимость проведения такой работы, его авторы ссылались на недостаточную изученность экономических аспектов деятельности третьего сектора. «В течение длительного времени

гражданские организации были своего рода потерянным континентом на социальной карте мира», — пишет Л. Саламон в своем обзоре состояния глобального гражданского общества⁴. Цель исследования состояла в том, чтобы, основываясь на различных эмпирических данных, прежде всего статистических, ликвидировать этот пробел в научных знаниях.

Одним из научных достижений проекта университета им. Дж. Хопкинса было определение, данное некоммерческим (nonprofit) организациям, состоящее из пяти признаков: «во-первых, это институционально закрепленная структура, во-вторых, это автономный статус, в-третьих, это отказ от распределения получаемой прибыли среди своих учредителей, руководителей и членов, в-четвертых, самоуправляемый характер и, в-пятых, опора на добровольные пожертвования и волонтерский труд»⁵. Кроме характерных признаков таких организаций была предложена классификация по видам их деятельности. Такие организации, составляющие основу гражданского общества и некоммерческого сектора экономики⁶, были объектом научного анализа исследовательского коллектива. Данное определение получило признание международного сообщества, используется в официальных документах и научных работах, в том числе и в России.

Анализ показал, что некоммерческий сектор стал крупной составляющей глобальной экономики. Общий объем вклада НКО в суммарный ВВП 35 стран — участниц проекта составил на конец 1990-х годов 1,3 трлн долл. США, или 5,1 %. Если рассматривать некоммерческий сектор этих стран как единую экономику, то по объему ВВП она заняла бы седьмое место в мире, обогнав Италию, Бразилию, Россию, Испанию и Канаду. Сектор также является крупнейшим работодателем: в его деятельности занято 39,5 млн человек, из которых 57 % — оплачиваемый персонал, а остальные — волонтеры. Работники сектора составляют 4,4 % экономически активного населения, что в 10 раз превышает занятость в текстильной индустрии и сфере ком-

⁴ The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. *L. Salamon, W. Sokolowski, R. List*. Global civil society: An Overview. 2003. P. 3.

⁵ *Op. cit.* P. 7–8.

⁶ The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. *L. Salamon, H. Anheier, R. List, S. Toepler, W. Sokolowski, and Associates*. Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector. Baltimore, 1999. Appendix A.

мунальных услуг, и в пять раз больше, чем в пищевой промышленности⁷.

Среди важнейших задач исследования была также оценка экономической эффективности волонтерского труда. Была наглядно продемонстрирована высокая себестоимость безвозмездного труда добровольцев. Например, выяснилось, что их вклад в ВВП ряда стран был достаточно заметным: так, в Канаде он составлял в последние годы от 1,4 до 1,7 % ВВП⁸.

Оценивая научные результаты проекта университета им. Дж. Хопкинса, подчеркнем, что они в цифровом и фактологическом формате подтверждают идею об интеграции экономики и гражданского общества. Если воздействие экономики на гражданское общество является известным фактом, то обратная связь, то есть экономический вклад гражданского общества, была продемонстрирована впервые. Находки и заключения этого проекта дают хороший аргумент против зачастую бытующего в общественном сознании представления о том, что бедность и некомпетентность, и более того, глупость — взаимосвязанные явления. Было показано, что люди, которые могут быть экономически непривилегированными, на самом деле вносят в национальное благосостояние столько же или даже больше, чем те, кто получают достойную компенсацию. Если такой безвозмездный труд оказывается недооцененным материально и особенно морально, то это — ошибка государства и общества. Методом экономического анализа авторы убеждали нас в том, что люди, работающие в некоммерческом секторе, должны быть уважаемыми не только потому, что они являются членами гражданского общества, но еще и потому, что они в сущности успешны и по понятиям экономики, внося в ее развитие значительную лепту.

Результаты проекта легли в основу нового предложения, выдвинутого исследовательским коллективом совместно с группой экспертов ООН, — о выделении экономического вклада некоммерческого сектора в национальной статистической отчетности. Для этого предполагалось использовать Систему национальных счетов, принятую ООН в 1993 г.

⁷ The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. *L. Salamon, W. Sokolowski, R. List. Global civil society: An Overview. Op. cit. P. 14.*

⁸ Satellite account of nonprofit institutions and volunteering. Statistics Canada — Catalogue. № 13-015-XIE. Ottawa, 2006. Op. cit. P. 30.

В Системе национальных счетов, охватывающей пять базовых секторов экономики⁹, НКО причисляются к тому сектору, субъекты которого они обслуживают. Исключение составляют лишь НКО, которые предоставляют услуги домашним хозяйствам, — именно они выделяются в отдельный сектор экономики и учитываются в системе международных статистических стандартов. В результате львиная доля экономической деятельности некоммерческого сектора остается невидимой. Создание вспомогательных счетов для некоммерческих организаций (Satellite Account for NPIs), на которых будут накапливаться все данные об экономической активности НКО, должно, по мнению ученых, помочь ликвидировать этот недостаток в экономических знаниях и статистической отчетности. При этом структура и статьи национальных счетов остаются неизменными, а статистика об НКО направляется как в соответствии с прежними инструкциями в разделы, где она собиралась по традиции, так и на отдельный счет НКО. Рекомендации о структуре и показателях вспомогательного счета были опубликованы в отдельном пособии¹⁰.

Авторы признавали, что работа над вспомогательным счетом потребует значительных творческих усилий и временных затрат. В связи с этим было предложено два возможных типа вспомогательных счетов: полностью разработанный счет и счет в укороченном формате, а также ряд дополнений. Для каждого варианта был определен набор соответствующих показателей.

Отметим ряд новых, раньше не учитываемых в Системе национальных счетов компонентов. Один из них — безвозмездный труд волонтеров, учет которого помогает, с помощью методов статистики, получить более полную картину о производстве услуг в экономике в целом и в ее отдельных отраслях. Другим новым элементом было включение в отчетность стоимости нерыночного продукта, производимого рыночными НКО (в частности, лечебными и учебными заведениями, входящими в состав НКО)¹¹. Объем этого продукта, финансируемого за счет пожертвований и благотворительных взносов, наряду с волонтерским вкладом также был до сих пор «скрытой» ве-

⁹ См. подробнее гл. 8 наст. изд.

¹⁰ Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts. Department of Economics and Social Affairs. Statistics Division. Series F. № 19. United Nations. N.Y., 2003.

¹¹ Hanning C., Yu V. UNSD. Publication of the Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts. SNA News and Notes. Issue 14. April 2002.

личной в международной статистике. Создание вспомогательного счета предполагает еще одну модификацию — значительное расширение круга сведений о государственной поддержке третьего сектора. Калькуляции подлежат все ее виды, как прямое, так и косвенное финансирование. Статистика государственных ассигнований третьему сектору может иметь принципиальное значение как для оценки политики власти в отношении НКО, так и для прогнозирования масштабов и направлений гражданской активности.

Таким образом, инициатива внедрения вспомогательного счета некоммерческого сектора позволяет заметно расширить информационное поле третьего сектора, высветить его экономический потенциал и продемонстрировать важнейшее значение безвозмездного добровольческого труда как крупной производительной силы. Реализация инициативы дает уникальную возможность сопоставления эффективности работы НКО с развитием других секторов хозяйства¹². Внося системность и стандартизацию в сбор данных о некоммерческом секторе, работа над вспомогательным счетом поможет также создать солидную унифицированную базу для межстранового сравнительного анализа. Включение в систему национальной статистики недостающего звена — данных об экономическом вкладе НКО — способствует ее модернизации.

Предложение о создании вспомогательных счетов для НКО вызвало широкий международный резонанс. Оно было одобрено Статистической комиссией ООН, международными и региональными организациями (Евростатом, Отделом по статистике ОЭСР и др). Восемь стран (Австралия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Франция, Новая Зеландия, Япония и США) создали такие вспомогательные счета, а еще 28 государств взяли на себя подобные обязательства¹³. Следует, однако, иметь в виду, что внедрение вспомогательного счета — лишь рекомендация, не имеющая обязательной силы, практическое применение которой зависит от доброй воли правительств. В связи с этим важным фактором в плане продвижения этой инициативы является распространение информации о ней и лоббирование ее во властных структурах.

¹² Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts. Op. cit. P. 1–2.

¹³ *Salamon L., Haddock M. A., Sokolowski S. W., Tice H.* Measuring civil society and volunteering: Initial findings from implementation of the UN Handbook on non-profit institutions. Working Paper. № 23. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2007.

Что показали индексы? Экономический аспект деятельности некоммерческого сектора — один из важнейших, но не единственный показатель его эффективности. Более широкие задачи поставили перед собой авторы двух упомянутых выше индексов — индекса состояния гражданского общества (ИСГО) и индекса устойчивости НПО Центральной и Восточной Европы и Евразии (ИУНПО). В отличие от многих других экспертных индексов, измеряющих только одно из направлений общественного развития, — Международного индекса восприятия коррупции, Всемирного исследования ценностей, проекта университета им. Дж. Хопкинса, — применение ИСГО и ИУНПО позволяет увидеть многовекторную картину гражданской деятельности. Так, в пособии по индексу СИВИКУС оговаривалось, что участники проекта ни в коем случае не должны сосредоточивать свои усилия только на одном из аспектов, даже таком важном, как законодательная база НКО или их экономический вклад¹⁴. Многоплановый подход — позитивная сторона обоих индексов.

Хотя индексация гражданской активности продолжается, применение методик проекта СИВИКУС и индекса устойчивости НПО уже принесло весьма существенные результаты. Одними из наиболее заметных были написание и публикация страновых и региональных докладов, определявших степень зрелости гражданских обществ и организаций в различных странах. Отмечая объемную информационную базу этих отчетов, эксперты называли их «своеобразным программным обеспечением» для будущих исследований. Несмотря на региональные отличия в развитии гражданских обществ, выявлены общие для всех недостатки и предложены рекомендации по их преодолению. К основным проблемам индексом проекта СИВИКУС (ИСГО) были отнесены: низкая степень гражданского участия и слабое воздействие на принятие политических решений (за исключением западноевропейских стран, где оно носит более системный и институциональный характер); отсутствие устойчивой инфраструктуры (что особенно свойственно странам Азии и Африки); острая нехватка финансовых средств и переключение на государственное финансирование после ухода из развивающихся и посткоммунистических стран иностранных доноров, со всеми дивидендами и издержками этого

¹⁴ *Heinrich V. F.* Assessing and strengthening civil society worldwide. A project description of the CIVICUS civil society index: A participatory needs assessment & action-planning tool for civil society. CIVICUS civil society index. Paper Series. Issue 1. 2004. Vol. 2. P. 25.

процесса. Отрицательно сказываются также снижение правозащитной деятельности, ориентация сектора на предоставление социальных услуг; неумение лидеров НПО вести диалог с властями и частным сектором, недостаток навыков планирования, управления, сбора ресурсов; несоблюдение стандартов отчетности и прозрачности.

Сравнительный анализ страновых докладов по проекту СИВИКУС дает основание для некоторых небезынтересных наблюдений¹⁵. Оговорим, однако, что они являются предварительными, так как предметом изучения была лишь часть участников проекта. Кроме того, СИВИКУС не ставил перед собой задачу межстранового сравнения, а потому приведенные в докладах данные могут использоваться с известной долей условности из-за определенных различий в постановке вопросов и интерпретации показателей. Вместе с тем рассмотренные источники позволили выявить следующие общие для большинства стран моменты.

Во-первых, нет прямой зависимости между уровнем развития благотворительности и участием в волонтерстве (см. рис. 1 и 2). Так, например, у Турции один из самых высоких показателей участия населения (80 %) в благотворительных пожертвованиях (речь идет о сопоставлении по 24 странам). При этом доля людей, занимающихся волонтерством, относительно самая низкая — 1,5 %¹⁶. Пример Турции не единственный, его подтверждают данные и по другим странам. Внушительный уровень участия в пожертвованиях наиболее характерен для стран с устойчивыми религиозными традициями, особенно с сильным влиянием исламского фактора. Одна из обязанностей мусульман — передача установленной части доходов в пользу неимущих (закат), что стало частью образа жизни в таких странах и является, наряду с выделением средств в пользу религиозных учреждений, существенной частью статьи «пожертвования». Аналогичные обязательства в контексте волонтерства для мусульман не звучат, что отчасти объясняет слабую или недостаточно выраженную вовлеченность турецких граждан в добровольчество, контрастирующую с широким участием в пожертвованиях.

¹⁵ Данные результаты — часть исследования страновых докладов СИВИКУС, которое проводится в Лаборатории исследований гражданского общества ГУ-ВШЭ. На настоящий момент изучены 24 страновых доклада.

¹⁶ Civil society in Turkey. An era of transition. Civil society country report for Turkey. 2004. P. 44–45.

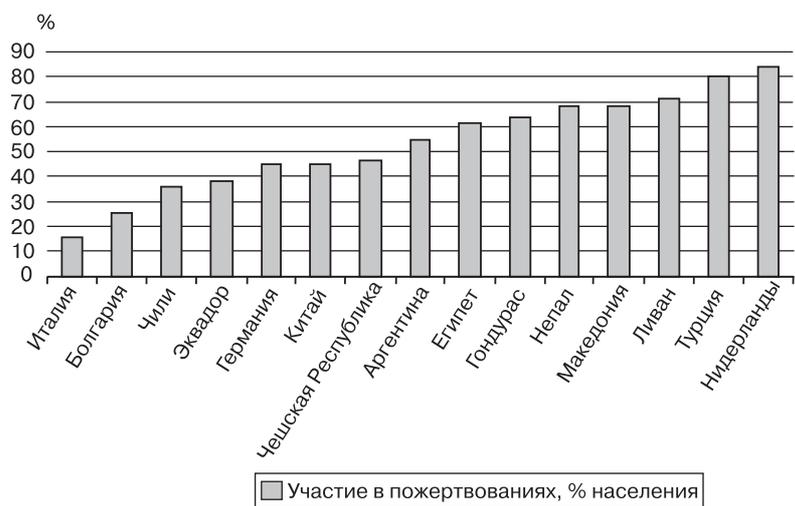


Рис. 1. Участие населения в пожертвованиях¹⁷

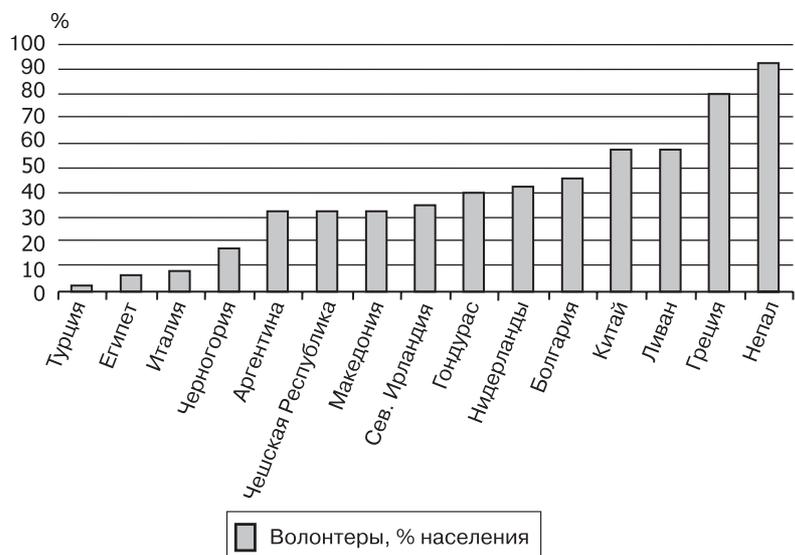


Рис. 2. Участие населения в волонтерстве

¹⁷ Проанализированы данные по 24 странам. Некоторые из рассмотренных страновых докладов не содержали данных по этим показателям.

Во-вторых, понятие «волонтерство» оказалось различным в контекстах разных стран. В некоторых докладах в учет принималась лишь безвозмездная работа в организациях, в других — любые виды помощи отдельным лицам, в том числе и соседям. Такая неоднородность в подходах сказывалась на полученных данных, делая сопоставления достаточно затруднительными. Страновые отчеты свидетельствовали и о различных тенденциях, наметившихся в сфере волонтерства: с одной стороны, снижение добровольческой активности в ряде развитых стран, например, в Канаде, Германии. Этот процесс был связан со многими обстоятельствами и прежде всего с экономическими (растущими требованиями к работникам на рынке труда и увеличившимися нагрузками на рабочем месте, что ограничивало возможности участия в добровольчестве). Свою роль играют и демографические факторы (естественный уход из движения в результате старения наиболее опытных добровольцев, составлявших его ядро), а также религиозные (снижение влияния церкви в обществе и уменьшение числа верующих). Вместе с тем в других странах — в первую очередь в постсоветских (Румыния) — наблюдается возрождение интереса среди молодежи к волонтерству, практически утратившему значение как форма гражданской активности в последние десятилетия прошлого XX в. в знак протеста против принудительного добровольчества эпохи социализма¹⁸.

В-третьих, не прослеживалось прямой корреляции между благотворительной деятельностью и средним достатком. Например, оказалось, что из 24 стран по доле пожертвований в доходах населения лидирует Эквадор (2,7 %¹⁹), опережающий по этому показателю, в частности, Германию (0,31 % личных доходов населения без включения церковного налога и 1,2 % с включением этого налога²⁰), и Нидерланды (1,2 %)²¹. Соответственно, их ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности) составляет для Эквадора 7100 долл. США, Германии — 34 400 долл. США и для Нидерландов —

¹⁸ Dialogue for civil society. Report on the state of civil society in Romania. CIVICUS civil society index for Romania. 2005. P. 23.

¹⁹ Bustamante F., Durón L., Andreetti A. C. Ecuador's civil society. An efficient civil society going beyond its weaknesses. Ecuador's civil society index. Final report. Quito, 2006. P. 19, 32.

²⁰ Reimer S. Civil society — a new solution beyond state and market? CIVICUS civil society index. Report for Germany. 2005. P. 21.

²¹ CIVICUS civil society index. Report for the Netherlands. 2006. P. 20.

38 600 долл. США²². Является ли это доказательством того, что богатство и щедрость — понятия разноректорные, или свою роль здесь играют методологические особенности — объем выборки при опросе, социально-демографические характеристики респондентов? На этот вопрос пока нет однозначного ответа, и для подтверждения предположений необходима дополнительная информация по другим страновым исследованиям.

В-четвертых, выяснилось, что некоторые понятия оказались неприемлемыми для исследований целого ряда стран. Самым «непопулярным» был показатель «коллективные общественные действия на локальном уровне (комьюнити)». Он лидировал по числу стран, отказавшихся от его применения. Одно из возможных объяснений этому феномену содержится в страновом отчете Германии. Его авторы отмечали, что работа для «комьюнити» характерна в первую очередь для американского континента. Для Германии и некоторых других стран более привычно развитие движений в масштабах региона или страны²³. Из ряда отчетов (Турции, других мусульманских стран, Китая) был также исключен и другой показатель — «гендерное равенство» — как непонятный для значительной части респондентов. Такой подход еще раз свидетельствует о необходимости гендерного просвещения в контекстах различных стран. Два показателя — о доле затрат на благотворительность в личных доходах граждан и о времени, затрачиваемом на волонтерство, — оказались исключительно неудобными для замеров, особенно в сельской местности развивающихся стран, где учет тех и других величин зачастую просто не ведется.

Эмпирические и аналитические результаты проектов убеждают нас в важности проведения подобных исследований. Обратимся в связи с этим, к концепциям и методикам, лежащим в основе этих научных разработок.

2.2. Концепции и методики исследований

Сходные параметры. Методологии рассматриваемых исследований очень близки. Одним из основных методов является *сравнитель-*

²² The CIA World Factbook // <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

²³ Reimer S. Civil society — a new solution beyond state and market? CIVICUS civil society index. Report for Germany. 2005. P. 21.

ный анализ, предполагающий сопоставление общественных секторов различных стран или регионов мира. Применение элементов *системного метода* позволяет изучать развитие гражданского общества (проект СИВИКУС) или его составляющих (два других проекта) как комплексный процесс, проследить взаимозависимость и взаимобусловленность различных явлений и процессов. Исследования базируются на анализе эмпирических данных, для сбора которых составлены общие для всех участников инструкции.

Все проекты проводятся на основе разработанных *критериев и показателей*. В ходе научной работы в университете им. Дж. Хопкинса было решено сосредоточиться на социально-экономических характеристиках сектора, таких как занятость, объем расходов, источники доходов и основной вид деятельности НКО. При этом первый из названных показателей вычислялся как доля занятых в секторе граждан (волонтеров и оплачиваемых сотрудников) в общей численности экономически активного населения. Особую трудность представляла оценка труда волонтеров: было сложно установить их численность и денежный эквивалент оплаты их труда. После длительных дискуссий авторским коллективом было решено определять численность волонтерского состава по результатам статистики и опросов представителей НКО. При этом сотрудники, работающие на условиях частичной занятости, не рассматривались как отдельные единицы; их рабочее время суммировалось с отработанными часами других частично занятых работников до получения эквивалента полной занятости. Для подсчета стоимости волонтерского труда использовался средний размер заработной платы в сфере его применения.

В основу методики проекта СИВИКУС были положены четыре основных компонента (критерия), которые характеризуют общественную деятельность. Это, во-первых, структура, куда входят виды активности, их отличительные черты, типы взаимодействия между различными действующими лицами, ресурсы организаций. Во-вторых, среда, в которой развивается гражданское участие (политические, экономические, законодательные, культурные и другие аспекты, а также отношение к НКО двух других секторов — государства и бизнес-сообщества). В-третьих, ценностные ориентиры гражданского общества, в-четвертых, воздействие, которое оно оказывает.

Индекс устойчивости НПО основан на семи критериях оценки, которые во многом, но не совсем совпадают с направлениями гражданской активности, интересующими СИВИКУС. Уровень устой-

чивости НПО определяется исходя из: правовой среды, в которой действуют организации; их организационных возможностей; экономической эффективности; способности защищать общественные интересы; роли организации в предоставлении услуг; инфраструктуры и общественного имиджа²⁴. Сразу отметим, что такие параметры, как ценностные ориентиры, не представлены в этом проекте. Кроме того, внешние факторы, включенные в раздел «среда», ограничены лишь проблемами законодательства, тогда как в проекте СИВИКУС присутствуют и экономические, и культурные составляющие среды.

На основе количественных характеристик и индикаторов, представленных в форме вопросов, строятся *модели* или выносятся заключения, удобные для сравнения гражданской деятельности в различных географических точках. Для индекса СИВИКУС (ИСГО) каждый показатель оценивается членами Национальной консультативной группы, состоящей из видных экспертов и лидеров НКО—НПО, по шкале от 0 до 3, где 3 — наивысшая величина. Показатели затем агрегируются в числовое выражение и откладываются на соответствующих осях. Соединение четырех полученных точек дает изображение четырехугольника, который называется даймондом и отражает состояние гражданского общества в данной стране²⁵. Этот четырехугольник всегда будет находиться внутри идеальной фигуры — ромба с максимальными показателями по всем компонентам. На рис. 3 изображен четырехугольник, показывающий развитость гражданского общества в России. Внешние контуры очерчивают безупречно развитый третий сектор. На основании построенного четырехугольника выносится решение о степени зрелости гражданской активности в той или иной стране.

²⁴ The 2006 NGO sustainability index for Central and Eastern Europe and Eurasia developed by: United States Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia. Office of Democracy, Governance and Social Transition. 10th ann. ed. 2007. P. 10–12.

²⁵ *Anheier H. K., Carlson L.* The civil society diamond: A primer. CIVICUS index on civil society. Occasional paper series. Iss. 2. July 2001. Vol. 1. P. 9–10; *Алескеров Ф. Т., Беляева Н. Ю., Бычкова Е. Б., Закамская Е. В., Юзбашев Д. А.* Сравнительный анализ развитости гражданского общества в трех регионах России // Человеческий фактор в управлении / Институт проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН. М., 2006. С. 85, 108–109.

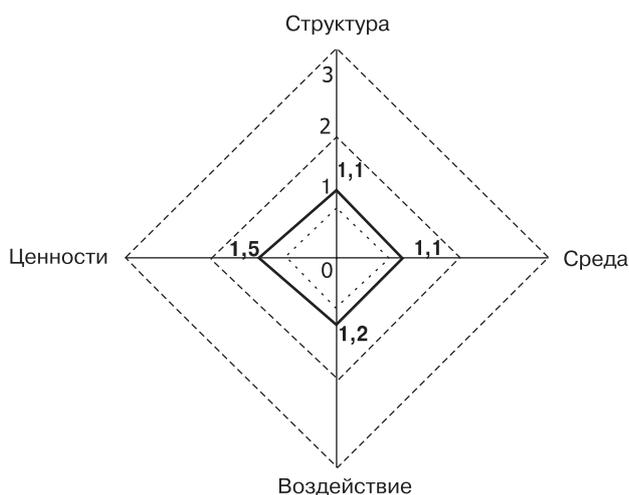


Рис. 3. Индекс состояния гражданского общества в России²⁶

Система оценки для проекта ЮСЭЙД была схожей. Для каждого направления (критерия) группой экспертов использовались показатели в виде вопросов и 7-балльная шкала. 7 баллов означали наихудшее значение, а 1 балл — наилучшее. По результатам экспертного обсуждения для каждого из семи критериев ставился общий балл и выносилось общее заключение об уровне развития сектора по данному направлению. Предлагалось три варианта таких заключений: уровень консолидации сектора (от 1 до 3 баллов); промежуточная эволюция (от 3 до 5 баллов) и начальная эволюция (от 5 до 7 баллов). Затем вычислялась средняя величина по 7 направлениям, которая была оценкой состояния сектора. Она использовалась для сравнительного анализа между странами и наблюдения за динамикой²⁷.

²⁶ An assessment of Russian civil society. 2005. *Proskuryakova L., Vandisheva E., Belyaeva N., Bychkova E.* CIVICUS civil society index. Report for the Russian Federation. 2005. St. Petersburg Center for Humanities and Political Studies Strategy in collaboration with the Departments of Public Policy of the Moscow State University — Higher School of Economics. 2005. P. 88.

²⁷ The 2006 NGO sustainability index for Central and Eastern Europe and Eurasia. Op. cit. P. 14–17.

Построение моделей также было предусмотрено проектом университета им. Дж. Хопкинса²⁸. Была выявлена специфика каждой из моделей и предложены соответствующие стратегии по укреплению некоммерческих секторов.

Общим для всех исследований является *широкая источниковедческая база*. Это наиболее характерно для проекта СИВИКУС, особенность которого — использование самых различных научных методов, источников и практических мероприятий. Экспертной группой был разработан необходимый набор из пяти видов источников: так называемая вторичная информация (то есть имеющаяся информационно-аналитическая база); опросы населения; опросы или консультации с руководителями НПО и других секторов, взаимодействующих с ними; СМИ; экспертные исследования или интервью. Очевидно, что введение в научный оборот таких разнообразных методов и источников, исследованных на основе унифицированных стандартов, повышает теоретическую и практическую значимость исследований, снижает уровень риска недостоверности оценок.

В то же время анализ страновых отчетов показал, что их источниковедческая база содержала существенные отличия. Так, ряд исследований проводился в сокращенном варианте, который допускался руководством СИВИКУС. В его рамках целевые группы и практические мероприятия были более ограниченными, чем в полной версии, а источниками служили в основном вторичные данные. Десять из 53 участников первой фазы проекта, в том числе и Россия, составляли индексы в укороченном формате (The civil society index — shortened assessment tool — CSI-SAT)²⁹.

²⁸ Было построено восемь моделей. В промышленно развитых странах сформированы четыре модели: англосаксонская, характерная для Австралии, Великобритании и США; скандинавская; европейская (для государств всеобщего благосостояния) и азиатская (распространяется на Японию и Южную Корею). В развивающихся странах и странах с переходной экономикой наблюдаются следующие варианты: латиноамериканский, африканский, вариант, характерный для других развивающихся стран и посткоммунистических государств Центральной и Восточной Европы. См.: The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. *Salamon L., Sokolowski W., List R.* Global civil society: An overview. Op. cit. P. 37.

²⁹ Проект начался в 1999 г., пилотная фаза СИВИКУС — 2000–2002 гг., первая фаза 2003–2006 гг., ныне — вторая фаза. См.: CIVICUS civil society index. Report for the Netherlands. November 2006. P. 14.

Исследование страновых докладов 24 стран — участниц проекта СИВИКУС позволило ранжировать их по степени полноты использованных источников (см. рис. 4).

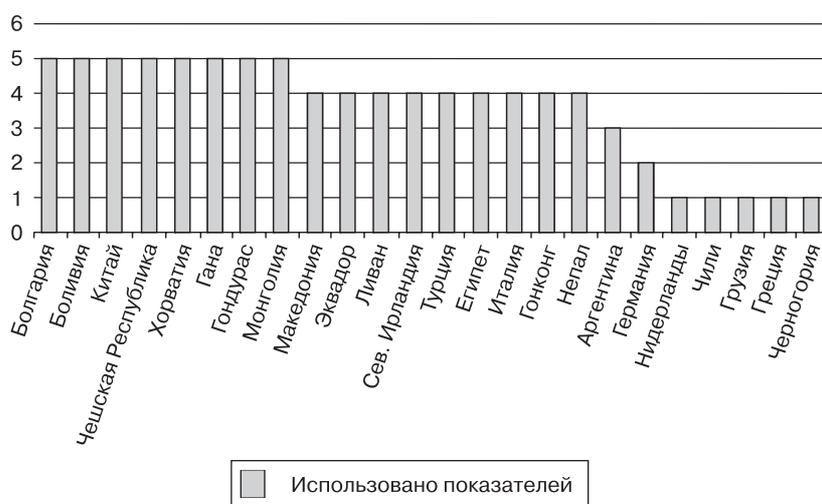


Рис. 4. Группы стран по степени полноты использования источников

В первой группе сосредоточены страны-лидеры, опиравшиеся на все пять рекомендованных методов сбора информации, в четвертой — исполнители укороченных форматов. Анализ данных, полученных по характеристикам «структура» и «ценности», дал ожидаемый результат. Наибольшая доля индикаторов, не подтвержденных цифровыми данными, приходится на страны, действовавшие в укороченном формате, в то время как для стран-лидеров характерна значительно более полная картина. Отметим, что и внутри групп наблюдаются определенные различия по объему собранных данных: при достаточно благоприятной ситуации в группе стран-лидеров у некоторых из них также отсутствуют данные по отдельным индикаторам (страновые отчеты по Болгарии, Сев. Ирландии).

Анализ методов исследования по проекту СИВИКУС позволил выделить наиболее распространенные источники и методы исследований (см. рис. 5).

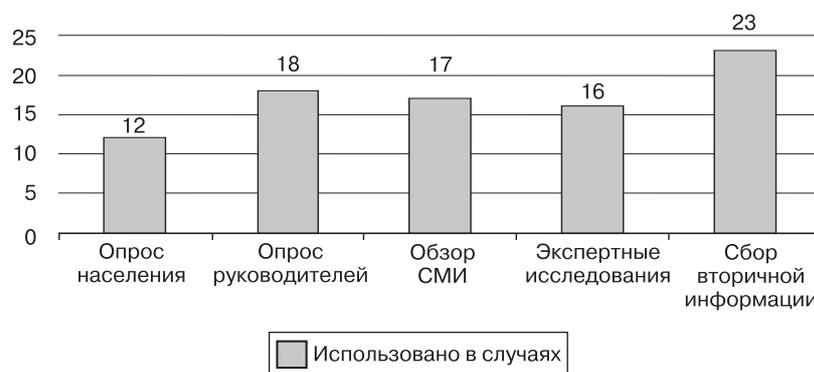


Рис. 5. Рейтинг методов исследований и источников по степени применения в проектах

Сбор вторичной информации является наиболее популярным, однако, с нашей точки зрения, менее надежным и вызывающим наибольшие сложности при сравнительном анализе (используются разные неоднородные источники). Как правило, в оборот вводились четыре основных вида источников: документы (официальные материалы правительства, законодательные и нормативные акты, статистика), исследования, информация об НКО—НПО и публикации СМИ, известные и широко цитируемые международные источники (Freedom House, Amnesty International, Human Development Index, Human Rights Watch).

Опросы населения, наиболее трудоемкие с точки зрения проведения и дорогостоящие методы, использовались реже всего, но оказались наиболее полезными для сбора данных и сравнительного анализа. Такие опросы обычно проводились в нескольких регионах (иногда — в масштабах всей страны), с выборкой от 300 до 1760 человек.

Проекты университета им. Дж. Хопкинса и ЮСЭЙД также опирались на многочисленные источники. Отметим важную особенность исследования университета им. Дж. Хопкинса: приоритетным для него были данные официальной статистики — рынка труда, занятости, переписей населения. Из-за недостаточности такой информации во многих странах возникла необходимость проведения опросов различных целевых групп по специально разработанной анкете. Для изучения экономики сектора использовались также исследова-

ния различных аспектов деятельности некоммерческих организаций, их собственные наработки, опросы общественного мнения. Нехватка нужных источников, а иногда их отсутствие, создавали заметные трудности при реализации проекта³⁰.

Все рассматриваемые проекты рассчитаны на привлечение *экспертов и лидеров НПО из самих стран-исполнителей*. Так, для составления индекса ЮСЭЙД в России основные вопросы по докладу обсуждаются на экспертном совете, в который входят представители российских НКО—НПО, научных кругов, СМИ. После доработки организацией, исполняющей проект, окончательный вариант индекса направляется в США для утверждения.

Подготовка индекса СИВИКУС, как правило, поручается НКО—НПО национального статуса или крупному научному центру, которые выбирают команду экспертов для проведения исследования и представителей Национальной консультативной группы для оценки показателей по трехбалльной системе³¹. Важным этапом в реализации проекта является также национальная конференция, созываемая для обсуждения выводов экспертного анализа и выработки стратегии будущих действий по укреплению общественного потенциала. Страновой доклад, написанный с учетом результатов дискуссии, принимается руководством СИВИКУС. В целом механизмы реализации проектов обеспечивают нужный баланс интересов странового и наднационального уровней исследования, а также применяют на практике принцип демократического участия.

Отметим, что работа по проекту проходит в режиме постоянных консультаций и тесного сотрудничества специалистов из разных стран и разных дисциплин — юристов, экономистов, социологов, что делает исследования *междисциплинарными*.

Различия в подходах. При всей внешней схожести — наличие критериев оценки и индикаторов, ориентация на построение моделей, широта используемых источников и опора на страновые человеческие ресурсы — исследования имеют концептуальные различия. Гражданское общество понимается Л. Саламоном как совокупность некоммерческих организаций, а современный этап общественного развития он называет «глобальной революцией неправительствен-

³⁰ Salamon L., Sokolowski W. List R. Op. cit. P. 11.

³¹ Fioramonti L., Heinrich V. F. How civil society influences policy: A comparative analysis of the CIVICUS civil society index in post-communist Europe. 2007. P. 10.

ных организаций»³². Аналогичный подход характерен для Индекса ЮСЭЙД. За скобками остается то основное, что делает гражданское общество гражданским, — огромный ресурс общности и солидарности, основанный не на институционально оформленных организациях, а на общих ценностных ориентирах, таких как уважение прав человека, гражданский долг, доверие и т. д. Кроме того, как показывает практика, в рамках дефиниции ИУНПО главное внимание уделяется крупным и авторитетным НПО, а работа неформальных групп во многом остается за пределами научного анализа. Вышесказанное убеждает нас в том, что подход ИУНПО не свободен от определенной ограниченности, усеченности, не вписан в более широкий социальный и общественный контекст. Иными словами, при отмеченной многовекторности и многоплановости изучения деятельности НПО, использования этого источника, как и результатов проекта университета им. Дж. Хопкинса, недостаточно для представления об общих контурах гражданской активности, формирования целостного и комплексного ее видения.

Это скорее получается при помощи индекса ИСГО проекта СИВИКУС, исполнители которого придерживались иной трактовки гражданского общества. Цель авторов СИВИКУС заключалась в том, чтобы оценить силу и слабость развития гражданских обществ в различных регионах мира по степени социальной активности населения. Каковы параметры социальной активности, как она влияет на политику и какие факторы благоприятствуют или мешают его формированию? Поиск ответов на эти и другие подобные вопросы идет с учетом целого набора структурных, исторических, культурных, ценностных, этических и других характеристик.

Для выполнения проекта СИВИКУС предложил свое определение гражданского общества. Его автором стал профессор Хельмут Анхайер, занимавший в то время должность директора Центра по проблемам гражданского общества Лондонской школы экономики³³. Определение неоднократно уточнялось и пересматривалось

³² В английском тексте — «the global associational revolution», где термин «association» включает в себя широкий круг неправительственных организаций различного толка (религиозных, культурных, профессиональных и т. д.). См.: The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. *Salamon L. M., Sokolowski S. W., List R.* Global civil society. An overview. Op. cit., 2003. P. 1.

³³ *Anheier H. K., Carlson L.* The civil society diamond: A Primer. CIVICUS index on civil society. Occasional paper series. Iss. 2. July 2001. Vol. 1.

и в последней версии выглядит так: «Гражданское общество — публичное пространство за пределами семьи, государства и рынка, где люди объединяются для продвижения общих интересов». Обращает на себя внимание, что в отличие от первоначальной формулировки³⁴ конечный вариант исключил упоминание об организациях и институтах, сделав больший упор на свободную самоорганизацию людей. В более поздних документах СИВИКУС прямо говорится о том, что его интересуют не организации, а люди. Подобный подход давал возможность выявлять как особенности самого феномена гражданского общества, так и многообразие типов и практик социального взаимодействия (включая участие в отдельных мероприятиях — подписи под петициями, выход на демонстрацию, а также работу в неформальных группах, например, самопомощи). Иными словами, СИВИКУС предпринял попытку раздвинуть не только географические, но и «сущностные» рамки видения гражданского общества, уйти от его изучения с точки зрения только организационной структуры. Примечательно, что коррективы в определение были внесены с учетом специфики гражданского участия в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой, где значительная доля НКО не имеет официальной регистрации и не может быть подсчитана.

Помимо этого основного несовпадения в подходах отметим также некоторые другие методологические и организационные различия проектов. Специфика модели СИВИКУС по сравнению с индексом устойчивости НПО состоит в *гибкости* в использовании разработанных показателей. Страновым участникам проекта предоставлялась некоторая свобода выбора критериев оценки и измерителей. Для этого индикаторы были подразделены на ключевые, которые должны быть обязательно применены, с установленной шкалой для подсчета баллов³⁵, и выборочные, разрабатываемые составителями страновых индексов. Такая методика должна была помогать в решении двуединой задачи — выявлении общих тенденций и национальной специфики исследуемой проблемы. Выше упоминалось, что некоторые показатели оказались не подходящими для ряда стран. Наряду с этим

³⁴ «Гражданское общество — это сфера деятельности институтов, организаций и граждан, расположенная между семьей, государством и рынком, где люди добровольно объединяются для продвижения общих интересов». См.: Anheier H. K., Carlson L. Op. cit. P. 3.

³⁵ В отдельных случаях такая шкала могла незначительно меняться. См.: Anheier H. K., Carlson L. The civil society diamond. Op. cit. P. 11.

в отдельных случаях вводилась собственная интерпретация показателей или были сформированы новые. Например, в Нидерландах был применен показатель «многообразия» в компоненте «ценности», для более полной картины ценностных векторов. Показатель позволял измерить отношение населения к этническим, культурным особенностям современного развития и к разным сексуальным ориентациям. Большим разнообразием в межстрановом плане отличалась и формулировка вопроса о толерантности. Он был поставлен так: «Какие из групп населения неприемлемы для вас в качестве соседей?». Наряду с основными группами, которые предлагалось выбрать респондентам (иммигранты, люди других национальностей и конфессий, ВИЧ-инфицированные и гомосексуалисты), в разных странах вводились также категории наркоманов, алкоголиков, душевнобольных и умственно отсталых людей с нарушениями двигательного аппарата и др.

Известная самостоятельность разрешалась и участникам проекта университета им. Дж. Хопкинса. Напротив, для исследования ЮСЭЙД показатели оставались в основном *неизменными* для всех стран и на протяжении всего десятилетия. Такой аппарат имеет, на наш взгляд, преимущество для сравнительного анализа в межстрановом и хронологическом контекстах.

Отметим здесь, что характерной чертой модели ИСГО было сочетание исследовательской работы *с практической деятельностью* по вовлечению в работу разных целевых групп. Это происходит на всех этапах проекта, от сбора информации и подсчета баллов по каждому индикатору, до согласования национальных планов действий по расширению гражданского участия. По замыслу авторов проекта, его реализация должна способствовать созданию новых сетей и коалиций, повышению образовательного уровня активистов НКО—НПО, включению рядовых граждан в общественную жизнь. Таким образом, в отличие от двух других рассматриваемых работ, ИСГО — проект и научно-исследовательский, и общественно значимый, предусматривающий конкретные шаги по укреплению самого гражданского общества.

Спорные вопросы. Следует отметить, что согласование единых определений и показателей, приемлемых для сравнения гражданских обществ в различных регионах и одновременно устраивающих представителей различных научных школ, было нелегким и длительным процессом для всех проектов. С самого начала СИВИКУС понимал сложность стоящей перед ним задачи, назвав свой первый отчет

«От невозможности к реальности», а координатор проекта Ф. Хайнрих писал, что добиться согласия «было так же трудно, как прибить пудинг к стене»³⁶.

Обсуждение индекса СИВИКУС отразило разнообразие мнений и подходов к пониманию сути гражданского общества. Как известно, разработка этой проблематики ведется специалистами разных наук — социологами, философами, экономистами, историками, культурологами. Отсюда расхождения во взглядах ученых и методиках изучения такого сложного социального явления. Кроме того, возникли нестыковки и в связи с региональными, культурными и этническими особенностями формирования гражданской активности³⁷. Так, представителями развивающихся государств высказывалось опасение о том, что гражданское общество будет рассматриваться исключительно как западная модель. Среди исследователей не было согласия и относительно целесообразности применения понятия гражданского общества для осмысления реалий посткоммунистического пространства, где условия становления сектора коренным образом отличались от тех, в которых возникали в свое время первые гражданские организации.

Еще один спорный момент, связанный с определениями, относился к понятию негражданского общества. В его состав входят организации и отдельные граждане, не соблюдающие закон (например, пропагандирующие насилие, терроризм, преступность, криминальные группы и т. д.). По методике СИВИКУС, оставляющей за скобками проекта разделение гражданского общества на «хорошее» и «плохое», такие «нелегитимные» организации также попадали под категорию гражданских. Противники этой точки зрения считали указанный подход неприемлемым и настаивали на выведении нелегальной деятельности за рамки гражданского общества.

Последняя из упомянутых точек зрения, использующая нормативный подход и моральные критерии³⁸, представляется нам более обоснованной. Ее суть состоит в следующем: если гражданское общество опирается на властную монополию, подчинение, неравенст-

³⁶ *Heinrich V. F.* Assessing and strengthening civil society worldwide. A project description of the CIVICUS civil society index: A participatory needs assessment & action-planning tool for civil society. CIVICUS civil society index. Paper series. Iss. 1. 2004. Vol. 2. P. 11.

³⁷ *Heinrich V. F.* Assessing and strengthening civil society worldwide. *Op. cit.* P. 4.

³⁸ *Шмидт Д.* Какое гражданское общество существует в России? // *Pro et Contra*. 2006. № 1. С. 17.

во или имеет недемократическое внутреннее устройство, то оно не может считаться таковым или не выполнит стоящие перед ним задачи. Положительной оценки заслуживает тот факт, что руководство СИВИКУС в дальнейшем отошло от своего жесткого подхода, несколько изменив установку. Было признано, что разведение «гражданской» и «негражданской» активности может иметь принципиальное значение для оценки здоровья и жизнестойкости общественного сектора некоторых стран. В этих случаях может устанавливаться особая «демаркационная линия», разграничивающая гражданские и негражданские организации или исключаяющая последние из мониторинга гражданского общества. Так, в частности, произошло при составлении российского ИСГО, который, по согласованию с СИВИКУС, оставил за границами исследования криминальные группировки.

Расхождения в подходах специалистов наблюдались и в рамках проектов университета им. Дж. Хопкинса. В частности, включение больниц, университетов и колледжей в состав НКО вызвало острую дискуссию. Указанные учреждения не имеют права на распределение получаемой прибыли между своими учредителями, самоуправляемы и потому отнесены к некоммерческому сектору³⁹.

Одна группа специалистов полагала, что некоммерческий сектор в таком видении состоит, по существу, из двух категорий организаций⁴⁰: во-первых, лечебных и учебных заведений и во-вторых, организаций, ведущих общественную деятельность разного вида (правозащитную, природоохранную, помощь нуждающимся). Отмечалось, что по ряду параметров (по доходам, объему государственного финансирования, использованию волонтерского труда, самоуправляемости) эти два типа организаций существенно различаются между собой и не могут быть отнесены к одной группе даже в интересах исследования.

Обосновывая свою точку зрения, сторонники «расширенного» толкования понятия «некоммерческая организация» указывали на производимый этими «рыночными» НКО нерыночный продукт, а также на значительную часть денежных средств, поступающих в их

³⁹ Понятно, что частные институты и больницы не входят в состав НКО. Не попадают также под данное определение учреждения образования и здравоохранения, деятельность которых полностью контролируется государством путем введения в их органы управления значительного числа представителей власти.

⁴⁰ *Hall M., Barr C., Easwaramoorthy M., Sokolowsky W., Salamon L.* The Canadian non-profit and voluntary sector in comparative perspective. Toronto, 2005.

бюджет за счет благотворительности. Это сближает данные НКО с классическими неправительственными организациями. Представляется, что разумным компромиссом может быть подход, использованный в некоторых исследованиях проекта университета им. Дж. Хопкинса, где экономические показатели по двум указанным категориям организаций приводятся отдельно. В то же время в других страновых отчетах составлена общая база данных по некоммерческому сектору, без указанной разбивки, что снижает ценность этих экономических источников и ограничивает возможности их использования для аналитических разработок. Однако последние точки над *i* в спорах все еще не поставлены: например, в статистических документах Канады отмечалась необходимость дальнейшего обсуждения правомерности включения в состав НКО так называемых тяжеловесов — больниц, получающих более трети доходов сектора, вносящих свыше 40 % его вклада в ВВП страны и не вполне проходящих по критерию «независимость от государства»⁴¹.

Несмотря на сложности согласования различных концепций и подходов, каждому проекту удалось найти необходимый баланс интересов и создать уникальные в своем роде методики для оценки гражданской активности, приносящие, как показано выше, ощутимые результаты и оставляющие впечатление объективности.

2.3. Оценка методик и результатов

Составление индексов гражданской активности и экономической деятельности третьего сектора является отражением поиска новых методов и приемов в научных исследованиях. На этом этапе путем проб и ошибок были разработаны основы количественного сбора данных по гражданскому обществу и сделаны первые замеры развития некоммерческого сектора. Как любой своеобразный эксперимент, этот опыт дает богатую пищу для размышлений об извлеченных уроках, о перспективах использования предложенных методик, об их достоинствах и недостатках.

Сила и слабость методик. При всех преимуществах количественного подхода, необходимого и удобного для межстранового и межрегионального сопоставления и позволяющего создать крупнейшие информационные базы данных, он не свободен от определенной

⁴¹ Satellite account of nonprofit institutions and volunteering. Op. cit. P. 8.

ограниченности и схематизма. Ведь сложные общественные явления и процессы, динамично развивающиеся и зачастую не видимые на поверхности, рассматриваются через призму установленных стандартных показателей. Понятно, что даже самые совершенные из них не могут учитывать весь сложный спектр мотиваций, векторов и характеристик гражданской деятельности. Как верно отмечает Х. Анхайер, показатели представляют реальность, которую они оценивают в более организованном, но и в более упрощенном виде. Где та грань между стандартизацией и упрощенчеством? И как избежать недостоверности при агрегировании показателей? Может ли быть базой для суждений о зрелости развития гражданского общества сопоставление различных четырехугольников — даймондов? Здесь встает вопрос о сочетании количественных и качественных исследований. Помимо количественных данных участники всех рассмотренных проектов опирались и на качественные характеристики. В частности, страновые отчеты содержали обзоры смежных исследований об НКО, критическую оценку соответствующих законодательных актов, результаты глубинных интервью, примеры воздействия исторического и культурного контекста на становление гражданского общества. Однако основной акцент был все же сделан на получении количественных показателей, что, по-видимому, отвечало требованиям момента и было целесообразно на начальной стадии составления индексов и рейтингов. Представляется, что объективное научное изучение и понимание гражданского общества лежит на стыке трех методов исследований: сбора количественных данных, качественных оценок и их теоретического осмысления. Сведение воедино достижений в этих областях является важной задачей как для зарубежной, так и для российской науки.

Интересно отметить, что сильные стороны каждой из методик имели свою оборотную сторону. Так, широкая трактовка гражданского общества как сферы общности и солидарности, включение в анализ многих аспектов и векторов гражданской деятельности в проекте СИВИКУС, обширный географический охват позволили выявить общие тенденции и нарисовать панорамную картину этого сложного феномена. В то же время, несмотря на приложенные усилия авторского коллектива, в ряде случаев методика оказалась не подходящей для выявления национальных особенностей сектора. Постановка задач и формулировки вопросов часто были слишком расплывчатыми и абстрактными и потому с трудом адаптируемыми на страновом уров-

не (даже несмотря на гибкость в подходе к применению индикаторов в национальном контексте). Если же попытки адаптации предпринимались, то это требовало дополнительных временных и интеллектуальных усилий и часто сопровождалось резкими разногласиями.

В отличие от СИВИКУС проекты об экономике некоммерческого сектора и об устойчивости НКО имели конкретно обозначенный объект — некоммерческие организации. Эта четкость и простота в выборе проблематики делали полученные данные удобными для сравнительного межстранового анализа и для рейтингования стран. Что касается ИСГО, то его авторы не ставили перед собой подобной задачи, да это, по-видимому, и не было бы реально в силу упомянутой выше многоплановости исследовательской работы. По замыслу СИВИКУС, каждый страновой четырехугольник сопоставлялся с идеальным эталоном, в результате чего выносилось решение о степени силы или слабости гражданского участия в данной стране. Общий балл по всем четырем компонентам не агрегировался. Индексация по СИВИКУС, таким образом, не предполагала ранжировать страны по развитости гражданской активности.

Вместе с тем именно эти конкретность и точность в выборе объекта исследований в проекте университета им. Дж. Хопкинса и ИУНПО и предопределили их некоторую ограниченность и односторонность. Добавим, что в адрес проекта университета им. Дж. Хопкинса звучала критика за узость и однобокость проблематики исследования, сосредоточенного только на экономическом аспекте жизнедеятельности сектора, рекомендовалось включить в анализ помимо экономики другие компоненты социальных и культурных страновых ландшафтов⁴². По мнению некоторых исследователей, проект СИВИКУС с его многоплановостью был своеобразной реакцией на «экономическую узость» разработок университета им. Дж. Хопкинса⁴³.

При анализе ИСГО и ИУНПО обращает на себя внимание недостаточная разработка концептуального обоснования проектов. Парадоксально, что индекс ЮСЭЙД не предлагает внятного определения того, что имеется в виду под «устойчивостью НПО». Как справедливо отмечает английский специалист Э. Коннати, термин «устойчивость

⁴² International Society for third-sector research Conference in Mexico. El Colegio de Mexico. Mexico City, 1996. July 18–21. ISTR Second International Conference.

⁴³ Из лекции Я. Выгнаньского «Мировые практики изучения проблем гражданского общества и некоммерческого сектора и возможности их применения российскими исследователями». 17 декабря 2007 г. Москва, Фонд Дж. и К. Макартуров.

НПО» принимается в индексе как нечто само собой разумеющееся, в то время как трактовки могут быть различными. Можно, например, считать устойчивость лишь «продолжающимся состоянием», или чем-то приносящим пользу в долгосрочном плане или использовать концепцию устойчивого развития, изложенную в докладе Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию 1987 г. (докладе Г. Брундланд). Между тем индексы должны с самого начала иметь четкую концепцию, которая бы хорошо работала в данном проекте в качестве основы для экспертных оценок и годилась для других исследований⁴⁴. Добавим, что ЮСЭЙД разработал подробные инструкции о цифровом значении каждого из возможных заключений по проектам. Однако нигде не объясняется, например, что означает «уровень консолидации сектора», что такое «промежуточная» и «начальная эволюция». Аналогичные вопросы возникают и при чтении ИСГО: каковы особенности недостаточно развитой гражданской активности, чем она отличается от слабо развитого гражданского общества, и т. д.

Четкая разработка концепций крайне необходима для того, чтобы позволить исследователю гражданского общества решить, будет ли он пользоваться этим теоретическим ресурсом, и если да, то в какой степени. Задача использования индексов весьма актуальна и для российских ученых, ведь и СИВИКУС⁴⁵, и публикации ЮСЭЙД имеют российский компонент. Индексы были одними из первых для нашей страны количественными исследованиями гражданского общества, в которых были сведены воедино многие источники и информация о гражданской активности. В ходе работы создана хорошо структурированная фактологическая база данных о российском гражданском обществе и о некоммерческих организациях, определены их количественные характеристики, обрисованы сильные и слабые стороны,

⁴⁴ *Коннати Э.* Оценка развития гражданского общества: методологические проблемы // *Благотворительность в России. 2005/2006.* СПб., 2007. С. 257–260.

⁴⁵ Индексация гражданской активности в России, координатором которой был Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия», проводилась в 2003–2006 гг. Ввиду недостатка финансовых средств для исследования был выбран сокращенный вариант, который основывался главным образом на вторичных данных. Руководство СИВИКУС дало позитивную оценку проектной деятельности, включив информацию и выводы авторов российского отчета в свой международный доклад. Индекс ЮСЭЙД содержит раздел по российским НКО. Методика этого индекса используется, в частности, Санкт-Петербургским Центром развития НКО для измерения развития сектора в Санкт-Петербурге.

проведен сравнительный анализ с гражданской деятельностью в других регионах и рекомендованы направления ее дальнейшего развития. Кроме того, на основе СИВИКУС российскими специалистами была создана и апробирована собственная методика, примененная в пяти территориальных образованиях⁴⁶.

В некоторых случаях отдельные показатели могут оказываться российским исследователям более полезными, чем индекс в целом, так как собственные заключения ученого могут расходиться с общими выводами или идеями индексов. Так, в частности, может быть с оценками ИСГО, где российский «даймонд» графически изображает невысокий уровень развития гражданского общества, действующего в относительно неблагоприятной окружающей среде⁴⁷, или с выводами ЮСЭЙД об ухудшении показателя устойчивости российских НКО за десятилетний период. Тенденция к ухудшению прослеживалась ИУНПО как в целом (с 3,4 балла в 1997 г. до 4,3 в 2006 г.), так и по шести направлениям из семи (за исключением роли в предоставлении услуг). Но чтобы определить свое отношение к полученным в ходе индексации результатам, ученый должен иметь ясное представление о понятийном аппарате предложенной ему научной разработки.

Проблема достоверности оценок и данных, полученных в ходе проектов, тоже широко обсуждалась в научных и общественных кругах. Во всех рассматриваемых исследованиях применялись многие показатели, что позволяло оценивать каждый компонент с нескольких позиций и в определенной степени снижало риск погрешностей. Привлечение представителей разных целевых групп к дискуссиям и оценке показателей было безусловно сильной стороной методики СИВИКУС и, в некоторой степени, ЮСЭЙД. В последние годы

⁴⁶ Опыт применения методики СИВИКУС в г. Чернушка (пилотные проекты прошли в пяти городах России — Ростов Великий, Химки, Скопин (Рязанская область), Чернушка (Пермская область), Петродворец (Ленинградская область)) выявил необходимость ее адаптации к внутристрановым измерениям гражданского общества. В результате были изменены критерии оценки, механизм агрегирования исходных данных, подготовлены новые анкеты и построены математические модели. Одним из достоинств этой работы было также вычисление общего балла для каждого из проиндексированных городов, что могло бы служить основой для их рейтинга. См.: *Алескеров Ф. Т., Беляева Н. Ю., Бычкова Е. Б., Закамская Е. В., Юзбашев Д. А.* Сравнительный анализ развитости гражданского общества трех регионов России // *Человеческий фактор в управлении* / Институт проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН. М., 2006.

⁴⁷ An assessment of Russian civil society. 2005. *Proskuryakova L., Vandisheva E., Belyaeva N., Bychkova E.* CIVICUS civil society index. Report for the Russian Federation. 2005. Op. cit. P. 7, 91.

агентство ЮСЭЙД проявляло особое внимание к подбору экспертов, стараясь привлечь сторонников различных, а нередко и полярных точек зрения.

В то же время оценочный механизм имел и свои издержки. Оценки индикаторов для обоих индексов проставлялись членами консультативных или экспертных групп, во многом зависели от их убеждений и тем самым были не лишены субъективизма. Несмотря на жесткое требование СИВИКУС использовать все имеющиеся в наличии источники при вынесении суждений, несмотря на дискуссионный формат принятия решений, уйти от личностных моментов при вынесении оценок оказалось невозможным. Эта особенность наиболее характерна для индекса ЮСЭЙД. Он опирается только на «субъективные показатели», в отличие от проекта университета им. Дж. Хопкинса и частично — СИВИКУС, использующих также и «объективные показатели», которые основаны на регистрируемых данных (статистических и результатах опросов). Любопытный пример, подтверждающий вывод о субъективности оценок, приводится в докладе об итогах ИСГО в Германии. Там были созданы две национальные консультативные группы, применявшие одну и ту же систему оценок и показателей и получившие при этом различные результаты⁴⁸.

Достоверность данных, полученных в ходе некоторых страновых проектов, также вызывала определенные сомнения. В частности, объем выборки и ее характеристики зачастую не указывались, ставя под вопрос надежность источниковедческой базы. Иногда данные по одному из показателей доклада противоречили значению другого. Некоторые цифры казались явно завышенными: так было, по-видимому, в страновом отчете Сьерра Леоне, где участие в коллективных действиях на уровне комьюнити было практически всеобщим и составило 97 %⁴⁹. Нередко по одному показателю приводились существенно расходящиеся между собой данные из разных источников, без всяких объяснений и интерпретаций.

Еще одна трудность заключается в том, что с помощью предложенных показателей нередко оказывается сложным измерить процес-

⁴⁸ Reimer S. Civil society and its measurement in an International research project: Methodological issues emanating from the conducted German analysis / Maecenata Institute for Philanthropy and Civil Society at Humbolt University. Berlin, 2002. P. 10.

⁴⁹ CIVICUS civil society index. Report for the Republic of Sierra Leone: A critical time for civil society in Sierra Leone. Campaign for good governance in collaboration with Christian Aid — Sierra Leone. CIVICUS civil society index. 2006. P. 29.

сы и явления, для оценки которых данные показатели предназначены. Это связано с уже отмеченными недостатками концептуализации, с нечеткостью формулировок, слабым учетом страновой специфики. Как правильно замечает Э. Коннати, один и тот же показатель имеет для различных стран разный смысл. Например, наличие законодательства вовсе не означает, что в России оно реализуется на практике, в то время как для других стран — это сложившаяся реальность⁵⁰. Примечательно, что масштабность задач исследования СИВИКУС обусловила слишком громоздкую систему оценки гражданской активности. Она была основана на 4 компонентах, 20 характеристиках и 70 индикаторах. Такое обилие параметров при сжатых временных рамках страновых проектов усложняет оценочный процесс. Критики методик настаивали на более четком определении границ исследований, сокращении числа критериев, их пересмотре с учетом национальных особенностей, разъяснении их сути и упрощении системы оценки.

Все авторские коллективы столкнулись с проблемой доступа к источникам информации. Сбор данных для всех исследований был очень трудоемким и длительным процессом. Добавим к этому организационные и финансовые сложности, связанные с выполнением практических задач, — поиск финансовых средств в существенной степени возлагался на национальные организации и часто заканчивался неудачей. В результате многим НКО не удалось добиться в рамках проекта СИВИКУС принятия стратегий для будущих действий. В отдельных случаях присутствовали расхождения в позициях руководства проектов и организаций-исполнителей. Помимо этого страновые ИСГО отражали состояние гражданской активности в данный момент, напоминая фотографию. Для отслеживания динамики требовались повторные индексации, которые были важным условием успеха страновых проектов. Однако для большинства организаций, вовлеченных в проект, подобная регулярность была весьма туманной перспективой из-за отмеченных финансовых и организационных проблем. Хорошие возможности для наблюдения за развитием НКО в хронологическом порядке дает индекс ИУНПО, который освещает эту тематику в течение последнего десятилетия и планирует продолжать эту работу в будущем.

⁵⁰ Коннати Э. *Op. cit.* P. 263.

Некоторые выводы. Предложенный анализ зарубежных подходов к количественным оценкам гражданского общества подтвердил гипотезу о важности и актуальности такой методологии. Накопленный опыт в виде идей, научных приемов, полученных данных и извлеченных уроков как позитивного, так и негативного характера может дать хорошие ориентиры для интенсивно развивающихся российских эмпирических исследований гражданского общества. Вместе с тем очевидно, что создание и использование этих методик сопряжено с рядом сложностей, а сами индексы являются пока несовершенными инструментами, использование которых может приводить к определенным погрешностям измерения.

Один из выводов настоящей работы состоит в том, что сложный и многоаспектный феномен гражданского общества может быть успешно изучен и понят только с помощью использования разнообразных методов: теоретического осмысления, качественных оценок и сбора количественных данных. Важно помнить, что внутренние процессы, протекающие в гражданском обществе, связи, мотивировки людей не отражаются в агрегированных показателях, а потому применение одних только количественных оценок может дать искаженную или одностороннюю картину. Например, целесообразно сочетать экономический и правовой анализ законодательства о некоммерческих организациях с работой в фокус-группах и глубинным интервьюированием руководителей НКО, а также с опросом некоммерческих организаций по заданной анкете. Моделирование поведения некоммерческих организаций, включая оценку предполагаемых издержек, связанных с действием этого законодательства, может быть полезным дополнением к указанным приемам.

Проведение количественных оценок относительно состояния гражданского общества в нашей стране поможет провести параллели и выявить национальные особенности российского сектора в международном контексте. Начало такой работе положено составлением двух упомянутых индексов и некоторыми собственными российскими исследованиями, накопившими определенный фактический материал (подробнее см. гл. 3 наст. изд.). Необходимость продолжения такого межстранового сравнительного анализа не требует доказательств, уже хотя бы потому, что становление независимого гражданского общества в нашей стране началось позже, чем в большинстве других стран, и учет опыта этих стран или его отдельных элементов мог бы сыграть позитивную роль.

Результаты, достигнутые в ходе индексаций российского гражданского общества, убеждают в целесообразности продолжения такого рода исследований, причем на регулярной основе, для наблюдения за динамикой сектора. Подчеркнем, что созданная база эмпирических данных нуждается в дальнейшем развитии и обновлении. В частности, ИСГО опирался главным образом на уже имеющиеся (вторичные) источники, не имея организационных и финансовых ресурсов для проведения оригинальных исследований.

На наш взгляд, идея проекта университета им. Дж. Хопкинса и его методики представляют несомненный интерес для российских исследователей и государственных структур, связанных с деятельностью третьего сектора. Значение проекта состоит в том, что вниманию международной научной и общественной аудитории было впервые представлено панорамное видение экономики некоммерческого сектора, его роли как неотъемлемой части современного социально-экономического ландшафта и вклада в национальную экономику волонтерского труда. Представляется, что данный проект может послужить стимулом для проведения аналогичного анализа в российском контексте. Возможно, было бы целесообразно построить российскую модель экономического развития сектора с использованием приведенных выше критериев и выявить ее особенности по сравнению с моделями развития других стран для разработки продуманной и долгосрочной стратегии укрепления российских НКО. Кроме того, подход, использованный университетом им. Дж. Хопкинса, также может быть удачно применен к анализу экономического развития некоммерческого сектора российских регионов. По-видимому, наилучшим показателем для определения рейтинга регионов является объем вклада региональных НКО в ВВП страны. При отсутствии необходимой информации для получения этих данных можно воспользоваться другими предложенными в проекте критериями, например, сопоставить долю занятых в региональных НКО к экономически активному населению. Разработанная система учета волонтерского вклада в экономику позволила бы вывести из «тени» волонтерский труд как экономическое явление на рынке труда.

Довольно перспективной кажется и идея создания вспомогательных счетов в системах национальной статистики. Несмотря на лоббирование некоторыми российскими экспертами, она не получила положительного отклика в официальных органах нашей страны. В Системе национальных счетов России отражаются только не-

коммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства. Вместе с тем создание такого вспомогательного счета, хотя бы в укороченном формате, в российских национальных счетах представляется целесообразным. Оно стало бы важным подспорьем при оценке экономики некоммерческого сектора России, тем более что статистические сведения, нужные для заполнения такой краткой формы, в Росстате накоплены.

Отметим в заключение, что одним из самых серьезных извлеченных уроков стало понимание необходимости самой тщательной разработки понятий, критериев и показателей оценки. Нечеткость, расплывчатость формулировок, громоздкость оценочных анкет создавали существенные помехи для успешной реализации проектов. В связи с этим, начиная работать с индексами, исследователи должны помнить об их слабых сторонах и трудностях применения. Соответственно, следует обращать особое внимание на концептуальную проработанность и понятийный аппарат, на возможности погрешностей, искажений и потери данных, вероятность ошибок измерения и оценок, на расхождения объективных и субъективных показателей и т. д. Но указанные недостатки отнюдь не снижают достижений рассмотренных проектов, внесших солидный вклад в понимание феномена гражданского общества и в измерение его составляющих.

Кроме того, за рамками данной главы остался целый ряд крупных достижений и находок современной зарубежной общественно-политической мысли по тематике гражданского общества. Для более комплексного изучения методологии оценки развития гражданского общества будет целесообразно исследовать публикации и других международных организаций, например, «Эмнести Интернешнл», «Фридом Хауз», материалы Всемирного исследования ценностей (World Values Survey), а также обратиться к некоторым зарубежным монографиям и сборникам. Это, по-видимому, задача для будущих научных разработок, которые могут стать логическим продолжением настоящего исследования.

Глава 3. Мониторинг гражданского общества: задачи и подходы

3.1. Состояние исследований гражданского общества в РФ и потребность в мониторинге

Гражданская сфера, нисколько не уступая другим сферам общественной жизни по своей значимости, в настоящее время далеко уступает им с точки зрения эмпирической изученности. Нелегко представить себе, например, экономическую политику или поведение хозяйствующих субъектов, не опирающиеся на детальную, постоянно обновляемую информацию о затратах и выпуске, состоянии товарных и финансовых рынков, денежной массе, инвестициях, их отдаче и т. д. Так же трудно вообразить социальную политику государства или действия профсоюзов, не базирующиеся на систематическом анализе доходов, их дифференциации, доступности социальных услуг и т. п. Неспособно последовательно действовать и государство, в котором так или иначе не осуществлялся бы мониторинг законодательства и его применения. В то же время процессы, происходящие в гражданском обществе, отслеживаются гораздо менее полно и тщательно.

Между тем в долгосрочной перспективе именно от этих процессов более всего зависит становление институтов цивилизованного рынка и зрелой демократии в нашей стране. Соответственно, даже если, оставив в стороне интерес к гражданской сфере как таковой, всерьез озаботиться развитием собственно экономической и политической сфер, придется признать, что недостаток конкретных и достоверных эмпирических знаний о гражданском обществе ставит под сомнение экономические и политические прогнозы и стратегии.

Российская статистика отражает состояние гражданского общества лишь постольку, поскольку объектом статистического наблюдения является ряд характеристик некоммерческого сектора экономики. Эти характеристики во многом несовершенны. Потенциал их использования и пути улучшения рассматриваются ниже (см. гл. 8 наст. изд.). Вместе с тем состояние гражданского общества не может адекватно характеризоваться лишь с помощью статистических данных, относящихся к организациям некоммерческого сектора. Более

того, специфика гражданской сферы и протекающих в ней процессов предполагает тщательный учет не только зарегистрированных, но и незарегистрированных (а потому ускользающих от статистического наблюдения) ячеек гражданской активности, не только организованных, но и спонтанных проявлений солидарности, не только действий, но и их мотивов. Даже для оценки состояния некоммерческого сектора необходимо анализировать, помимо прочего, доминирующую организационную культуру, стимулы участия и типичные отклики на них и т. п.

Соответственно, кардинального совершенствования статистики некоммерческого сектора и гражданской активности, при всей своей бесспорной актуальности, недостаточно для создания надежной информационной базы при изучении и прогнозировании развития гражданского общества, равно как при выработке эффективных мер его поддержки. В силу особенностей предмета мониторинг состояния гражданского общества должен опираться в том числе и в первую очередь на результаты полевых социологических исследований.

В 1990-е и начале 2000-х годов в России был накоплен немалый опыт таких исследований. Так, в Институте социологии РАН, главным образом в секторе по изучению социокультурного развития регионов России, выполнено значительное количество проектов, среди них: «Солидаризационные процессы в российских регионах», 1997–1999 гг.; «История и перспективы развития экологических организаций в России, на Украине и в Молдове», 1995 г.; «Роль общественности в принятии решений», 1998 г.; «Российская провинция в конце XX века: социально-экологические процессы, типы солидарностей и контрсolidарностей», 1998–2002 гг.; Российско-голландский проект «Местная повестка дня на XXI век в России», 2001–2004 гг.; «Социальная активность граждан по месту жительства. Отношение местного сообщества к общественным организациям и инициативным гражданам», 2004 г.; «Развитие гражданского общества в Пермской области», 2006 г. и др. Сектором в общей сложности опубликовано около 200 публикаций, среди которых: монография «Экологические неправительственные организации на страже природы и окружающей среды» (И. А. Халий, 2000 г.), две коллективные монографии 2006 г. «Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью» и «Институционализация экологической политики в России: социальные практики, стратегия государства, управленческие решения»,

а также «Современные общественные движения: инновационный потенциал российских преобразований в традиционалистской среде» (И. А. Халий, 2007 г.).

В Институте социально-политических исследований РАН изучаются социальная и политическая ситуации в стране в контексте развития процессов глобализации, формирования гражданского общества, построения социального государства и исследования возможностей устойчивого развития страны. Эмпирические исследования проводятся в режиме социологического мониторинга «Как живешь, Россия?», проводимого отделом стратегических социальных и социально-политических исследований с 1992 г.

Фонд «Общественное мнение» (ФОМ) в 2001 г. в рамках тематики по гражданскому обществу взялся за работы, которые были связаны, по выражению А. А. Ослона, с изучением ментальных факторов, вызвавших к жизни саму эту тематику, и ментальных последствий развития гражданского общества в России¹. В качестве самостоятельных объектов исследований рассматривались в то время руководители НКО («особый социальный слой, заряженный энергетикой и порождающий проекты в сфере гражданского общества»), активисты гражданского общества («включены в реальную деятельность НКО и специфическим образом мотивированы»), «экспертные» социальные группы («журналисты, чиновники, руководители предприятий, политические деятели — по роду своей деятельности порождают в публичном пространстве оценки и интерпретации и влияют на формирование общественного мнения»), население в целом и массовые социально-демографические группы («в них под влиянием “внешних” описаний конструируются свои “картины мира”, и они, в свою очередь, формируют общую социальную атмосферу в стране, общественное мнение»). Согласно данным ФОМ, в 2001 г. понятие «гражданское общество» у большинства наших граждан (55 %) вызвало реакцию «слышу впервые», в той или иной степени было знакомо это выражение 44 % респондентов (N = 1500 человек). На основе результатов опросов, проведенных Фондом «Общественное мнение» в августе — октябре 2001 г., то есть в преддверии первого Гражданского форума, был издан сборник «Поговорим о гражданском обществе» из серии «Хроника социологических наблюдений». За прошедшее вре-

¹ Ослон А. А. Программа исследований ФОМ по тематике гражданского общества. 21.07.2001 // <http://bd.fom.ru/report/map/go010102>.

мя в фокусе внимания исследователей ФОМ были права и свободы граждан, протестная активность, вопросы самоорганизации в жилищной сфере и др.

За последние 10 лет сотрудниками Левада-Центра проведено не менее 15 общероссийских опросов об отношении населения к общественным организациям, включая международные сравнительные исследования, издана коллективная монография «Общественный договор» (М., 2001). Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) также фрагментарно обращался к тематике гражданского общества. Например, согласно данным, полученным в 2003 г. (N = 1600 человек), для утверждения в России демократии и формирования гражданского общества необходимо: чтобы люди были избавлены от материальной нужды (44 %), чтобы власть считалась с интересами граждан, шире привлекала их к решению важных общественных проблем (30 %), чтобы сами граждане активнее принимали участие в общественной и политической жизни, боролись за свои права (19 %), чтобы люди чувствовали свою причастность и ответственность за то, что происходит в стране (17 %). Лишь 5–8 % респондентов считали необходимым для утверждения демократии и гражданского общества, чтобы в России эффективно действовали институты гражданского общества (партии, профсоюзы, общественные организации и др.), чтобы россияне имели высокий уровень политической культуры. Каждый двенадцатый респондент полагал, что в России наших дней нет никаких условий для утверждения подлинной демократии и гражданского общества.

Наряду с описанными выше аспектами учеными изучаются социальные практики гражданского общества: добровольчество, филантропия, благотворительность (Л. А. Кудринская, А. В. Антонович, П. В. Власов, Ю. Н. Тазьмин, В. А. Сущенко, Е. П. Хорькова, В. П. Ярская). С конца 1980-х годов изучаются общественные движения как агенты становящегося гражданского общества: политические и протестные движения (это направление отмечено работами О. Н. Яницкого, А. В. Дуки, Д. В. Ольшанского, Г. А. Монусовой, А. В. Кинсбургского, М. Н. Топалова, М. В. Назарова, В. В. Костюшева и др.), рабочее движение (Л. А. Гордон, Э. В. Клопов, А. А. Темкина, А. К. Назимова и др.), этнические движения (Л. М. Дробижева, В. А. Тишков и др.), экологические движения (О. Н. Яницкий, И. А. Халий и др.), женское движение (А. И. Посадская, Г. Г. Силластэ, Е. А. Здравомыслова и др.).

Социологические исследования гражданского общества гораздо чаще фокусировались на мнениях и поведении взрослого населения страны в целом, чем на активистах, сотрудниках и руководителях негосударственных некоммерческих организаций. Интересен ряд опросов руководителей НКО, проводившихся, в частности, Фондом «Общественное мнение» в 2001 г., однако их результаты имеют скорее качественный, чем количественный характер. В большей мере организации третьего сектора изучались на локальном уровне. В литературе представлены как ценные описания отдельных случаев, так и результаты информативных, но, как правило, весьма ограниченных по охвату опросов². В рамках этих исследований в той или иной степени затрагивались такие темы, как особенности организационных структур НКО, источники и стратегии финансирования их деятельности, отношения организаций третьего сектора с активистами, органами власти и потребителями услуг, некоторые аспекты менеджмента, а также трудности, с которыми сталкиваются НКО, их запросы и ожидания.

В последние годы исследования по тематике гражданского общества, в том числе развития третьего сектора в России, стали одним из заметных направлений деятельности группы ЦИРКОН. Среди основных проектов в данной области можно отметить: «Граждане оценивают местное самоуправление», 2003–2005; «Отношение населения к деятельности НКО в России», 2004; «Третий сектор в РФ: оценка влияния», 2007–2008; «Власть и благотворительные организации в российских регионах: проблемы взаимодействия», 2006;

² См.: *Алексеева Е. Г., Крыгина Н. В. и др.* НКО и благотворительность: результаты опроса населения в г. Жигулевск, Волгоград, Новороссийск // *Благотворительность в России. 2002: Исторические и социально-экономические исследования* / под общ. ред. О. Л. Лейкинда. СПб., 2003; *Мерсиянова И. В.* Общественные объединения Новосибирской городской агломерации: опыт социологического анализа // *Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты*: Сб. ст. М., 1999. (Новая перспектива; Вып. XII.); *Киселева Т., Беляева Н. и др.* Третий сектор на Байкале. Некоммерческие организации Байкальского региона в контексте развития российского третьего сектора. М., 1996; *Современное состояние и динамика развития некоммерческого сектора Самарской области*. Самара, 1998; *Сырямкина Е. Г., Шпагин С. А., Шпагина М. П.* Общественные организации Томска: проблемы и перспективы. Томск, 1996; *Антипов А. Г., Вьюжанин В. Н.* Проблемы становления и развития некоммерческих организаций г. Перми. Пермь, 1997; *Куревич И. Д., Каторин И. В., Луценко Т. А. и др.* Условия и перспективы развития третьего сектора в регионах России. М., 1998; *Петренко К. В.* Общественные организации в России // *Поле мнений. Дайджест результатов исследований*. М., 2001. Вып. 10 и др.

«Текущее состояние и перспективы развития НКО в России», 2006–2007. Ряд работ Института социального маркетинга (ИНСОМАР) были посвящены деятельности негосударственных некоммерческих организаций в России и развитию фермерского движения. Центром изучения общественного мнения «Глас народа» было проведено крупномасштабное социологическое исследование на тему «Характер и эффективность взаимодействия общественных организаций и крупных западных компаний в оценках лидеров мнений и представителей широкой общественности». Институт неправительственного сектора известен результатами своих исследований в области территориального общественного самоуправления, институционализации российского некоммерческого сектора и форм взаимодействия органов власти и НКО.

Выше названы, естественно, не все интересные эмпирические исследования проблематики гражданского общества. Очевидно, что эта проблематика привлекает все большее внимание научных коллективов. Вместе с тем полученные результаты пока скорее мозаичны, как правило, не поддаются прямому сопоставлению между собой и далеко не полностью покрывают проблемное поле. Опубликованные данные и интерпретации в немалой части отражают неоднозначность и политическую «нагруженность» бытующих трактовок гражданского общества, о которой говорилось выше (см. гл. I наст. изд.). Это вовсе не исключает ни научной добросовестности авторов, ни ценности их результатов, но, разумеется, затрудняет формирование целостной картины.

Кроме того, едва ли не для большинства исследователей развитие гражданского общества и третьего сектора выступало, насколько можно судить, не столько в качестве «самодовлеющего» объекта изучения, сколько в роли одного из факторов, значимых для понимания иных процессов и феноменов, на которые в конечном счете был направлен исследовательский интерес. Это могли быть, например, перспективы становления демократии или социальные проблемы и пути их решения, ценности, присущие российским гражданам, и многое другое. Сюжеты самоорганизации, солидарности, альтруизма естественным образом попадают в поле зрения при изучении самых разнообразных тем, но видятся в не совпадающих ракурсах и в неодинаковой степени углубленно.

Разнообразие ракурсов, не говоря уже о конкуренции исследовательских школ, плодотворно и, более того, абсолютно необходимо.

Однако так же необходимы регулярные, репрезентативные наблюдения по более или менее стабильной и широкой по охвату программе, которые, позволяя судить об основных параметрах гражданского общества и третьего сектора, создавали бы базу в том числе для межрегиональных и межвременных сопоставлений, а также для прогнозирования. Проводимые в стране исследования вплотную подвели к решению этой задачи. Особенно актуальной она стала с принятием Закона об Общественной палате Российской Федерации, предусматривающего ежегодную подготовку доклада о состоянии гражданского общества. Позитивной оценки заслуживает, по нашему мнению, позиция Общественной палаты, которая приняла решение строить доклады на основе репрезентативных фактических данных, избегая вкусовых политизированных оценок. Это решение во многом стимулировало проведение первого тура мониторинга гражданского общества в 2006 г.

3.2. Программные требования и структура мониторинга

Мониторинг гражданского общества проводится Государственным университетом — Высшей школой экономики в сотрудничестве с целым рядом ведущих социологических центров страны. Начиная данный мониторинг, ГУ-ВШЭ опирался на ранее накопленный опыт мониторинговых исследований, в частности, мониторинг экономики образования, который с 2002 г. проводится под руководством Я. И. Кузьмина³.

В ходе исследований сформированы целевые информационно-аналитические системы, в рамках которых осуществляются сбор, обработка, анализ и предоставление информации, объективно отображающей состояние тех или иных сфер и аспектов общественной

³ Результаты мониторинга экономики образования отражены в информационных бюллетенях серии «Мониторинг экономики образования». В них содержится как информация по концептуальным и методологическим вопросам, так и результаты тематических исследований, обобщающих результаты обследований домохозяйств, обучающихся и преподавателей, руководителей учреждений профессионального образования, руководителей предприятий и организаций, а также пилотного статистического обследования. К настоящему времени в этой серии опубликовано 35 выпусков. Полученные результаты эксперты мониторинга регулярно представляют на страницах периодических изданий, на конференциях, семинарах. Вся информация по мониторингу экономики образования содержится на сайте: <http://education-monitoring.hse.ru/>.

жизни. Системы строятся таким образом, чтобы поставлять регулярно обновляемую сопоставимую во времени информацию, которая позволяет достаточно надежно диагностировать возникающие проблемы, идентифицировать открывающиеся возможности и предлагать обоснованные рекомендации.

Объектами мониторинга гражданского общества стали:

- население России и его отдельные социальные группы;
- некоммерческие, негосударственные, немунципальные организации;
- инициативные группы, преследующие социально значимые цели;
- общественные движения, находящиеся на разных этапах институционализации;
- иные самоорганизующиеся сообщества (профессиональные, экспертные, этнические и т. п.);
- потребители услуг НКО и благополучатели от общественных и благотворительных организаций;
- члены, активисты, волонтеры, сотрудники, руководители НКО;
- актив жилищной самоорганизации и общественных инициатив по месту жительства;
- органы местного самоуправления;
- другие акторы гражданского общества в нашей стране.

Объектами наблюдения мониторинга могут быть также программы, направленные на развитие отдельных сегментов гражданского общества, сдвиги в решении его конкретных проблем, тематические публикации в средствах массовой информации, а также законодательство, определяющее развитие гражданского общества и его институтов в Российской Федерации.

Предметную область мониторинга составляют:

- предпосылки формирования и развития гражданского общества;
- социальные практики, направленные на поддержание функционирования гражданского общества;
- формы институционального поведения его субъектов;

- формирование социальной базы гражданского общества;
- количественные (статистические) показатели развитости структур гражданского общества (в первую очередь сектора негосударственных некоммерческих организаций);
- муниципальные и региональные политики поддержки и развития общественных инициатив, институтов гражданского общества;
- другие вопросы, связанные с диагностикой состояния гражданского общества и прогнозом его развития.

При разработке программы мониторинга ключевое значение придавалось выбору индикаторов состояния гражданского общества. В результате была сформирована своего рода трехступенчатая конструкция. На ее нижнем, третьем, уровне представлены отдельные первичные статистические и социологические показатели, на втором — общие индикаторы (расчетные показатели) по отдельным сегментам, обеспечивающие их комплексную характеристику, на первом — сводные обобщающие индикаторы (интегральные индексы) развитости гражданского общества. Важное требование к мониторингу — обеспечить сочетание преемственности наблюдений и модификации системы по мере появления новых задач и объектов непосредственного изучения. Существенна также возможность адаптировать систему к развитию методологий статистического, социологического и экспертного анализа, равно как и возможность интеграции со смежными мониторинговыми исследованиями.

Таким образом, система мониторинга гражданского общества с самого начала разрабатывалась так, чтобы заложить в нее потенциал развития. Имелось в виду, что формирование системы — не единовременный акт, а процесс, сопровождающий эволюцию объектов изучения и соответствующую ей модификацию широко понимаемых исследовательских задач.

Потребовалось бы слишком много места, чтобы полностью осветить состав и структуру мониторинга, но общее представление о них можно получить с помощью табл. 1⁴.

⁴ Здесь приводятся индикаторы и показатели второго и третьего уровней согласно ранее введенной классификации. (Пример определения значений интегрального индекса см. в гл. 6 наст. изд.)

Таблица 1

**Индикаторы и показатели, используемые в мониторинге состояния
гражданского общества (выборочно)**

Индикатор	Показатель
Объект: взрослое население Российской Федерации	
Вовлеченность в общественную работу	<ul style="list-style-type: none"> доля граждан, принимавших участие за последние несколько лет по своей инициативе в какой-либо общественной деятельности
	<ul style="list-style-type: none"> доля граждан, принимавших участие за последние несколько лет в какой-либо общественной деятельности по просьбе или под давлением начальства или местных властей
Вовлеченность в благотворительность, в том числе добровольческую деятельность	<ul style="list-style-type: none"> доля граждан, которым за последний год приходилось оказывать по собственной инициативе помощь, поддержку кому-либо, совершать поступки на благо других людей, заниматься благотворительностью (если не говорить о семье и ближайших родственниках)
	<ul style="list-style-type: none"> средневзвешенное количество видов добровольческой деятельности, которые приходилось безвозмездно делать за последний год для других людей (не членов семьи и не близких родственников)
	<ul style="list-style-type: none"> средневзвешенное количество часов, затрачиваемых на добровольную работу по месту жительства в течение последнего года
	<ul style="list-style-type: none"> средневзвешенное количество часов, затрачиваемых на добровольную работу в общественных и иных некоммерческих организациях в течение последнего года
	<ul style="list-style-type: none"> средневзвешенное количество часов, затрачиваемых на другую добровольную безвозмездную работу в интересах других людей в течение последнего года
	<ul style="list-style-type: none"> денежные затраты на благотворительные пожертвования (средневзвешенная величина, выраженная в рублях)
Информированность об общественных объединениях и других некоммерческих организациях, гражданских инициативах	<ul style="list-style-type: none"> средневзвешенное количество видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив (по предложенному списку), о которых граждане знают или хотя бы слышали

Индикатор	Показатель
Вовлеченность в деятельность общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив (по предложенному списку), в которых граждане являются инициаторами, учредителями, руководителями или входят в состав руководящих органов
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив (по предложенному списку), в которых граждане являются членами
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив (по предложенному списку), в которых граждане работают за плату, даже если нерегулярно, эпизодически
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив (по предложенному списку), в которых граждане работают как добровольцы, то есть не получают денег за свой труд
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив (по предложенному списку) в мероприятиях и собраниях которых граждане принимают участие
Объект: негосударственные некоммерческие организации	
Вовлеченность добровольцев в деятельность НКО	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенная численность добровольцев в НКО (людей, работающих на общественных началах, не получающих материального вознаграждения за свой труд)
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество часов, затрачиваемых добровольцами на работу в НКО в месяц
	<ul style="list-style-type: none"> • доля среди добровольцев женщин, людей с высшим образованием, людей в возрасте до 25 лет, людей старше 60 лет
	<ul style="list-style-type: none"> • доля добровольцев, удовлетворенных своей работой в НКО

Продолжение таблицы 1

Индикатор	Показатель
Ресурсное обеспечение деятельности НКО	<ul style="list-style-type: none"> • обеспеченность НКО ресурсами и возможностями в % по отношению к необходимому уровню (по предложенному перечню ресурсов и возможностей)
	<ul style="list-style-type: none"> • качество имеющихся в НКО ресурсов и возможностей (по предложенному перечню ресурсов и возможностей)
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенная величина доходов НКО, включая стоимость поступлений в натуральной форме (оцененных в рублях) за прошедший финансовый год
	<ul style="list-style-type: none"> • оценка экономического положения НКО на сегодняшний день
	<ul style="list-style-type: none"> • доля НКО, обладающих средствами, достаточными для сохранения жизнеспособности организации в ближайшее время
	<ul style="list-style-type: none"> • качество системы финансового менеджмента в НКО с точки зрения соблюдения ее учетной политики, процедур бюджетного планирования, осуществления ревизором контроля и инвентаризации денежных средств и товарно-материальных ценностей
Взаимодействие с органами власти	<ul style="list-style-type: none"> • частота взаимодействия НКО с органами местного самоуправления
	<ul style="list-style-type: none"> • удовлетворенность взаимодействием с органами местного самоуправления
	<ul style="list-style-type: none"> • частота взаимодействия НКО с региональными органами власти
	<ul style="list-style-type: none"> • удовлетворенность взаимодействием с региональными органами власти
	<ul style="list-style-type: none"> • частота взаимодействия НКО с федеральными органами власти
	<ul style="list-style-type: none"> • удовлетворенность взаимодействием с федеральными органами власти
Взаимодействие с коммерческими предприятиями, компаниями, предпринимателями	<ul style="list-style-type: none"> • частота взаимодействия НКО с коммерческими предприятиями, компаниями, предпринимателями

Индикатор	Показатель
	<ul style="list-style-type: none"> • удовлетворенность взаимодействием с коммерческими предприятиями, компаниями, предпринимателями • оценка отношения частного сектора (коммерческих структур и предпринимателей) к НКО
Взаимодействие с Общественной палатой РФ	<ul style="list-style-type: none"> • частота взаимодействия НКО с членами Общественной палаты РФ • удовлетворенность взаимодействием с членами Общественной палаты РФ • оценка достаточности информации о деятельности Общественной палаты РФ • оценка деятельности Общественной палаты РФ за последний год
Объект: исполнительные органы местного самоуправления	
Вовлеченность населения в решение вопросов местного значения	<ul style="list-style-type: none"> • доля взрослого населения муниципального образования, принимающего участие в: <ul style="list-style-type: none"> – территориальном общественном самоуправлении; – деятельности негосударственных некоммерческих организаций; – гражданских инициативах; – собраниях (сходах) по месту жительства; – публичных слушаниях; – муниципальных выборах • доля муниципальных образований (по типам), в которых возможности улучшения социально-экономической ситуации связываются с активизацией участия населения в решении вопросов местной жизни • доля муниципальных образований (по типам), в которых возможности улучшения социально-экономической ситуации связываются с более полным выявлением мнений населения и их учетом при принятии управленческих решений
Функционирование НКО	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество функционирующих на территории муниципальных образований: <ul style="list-style-type: none"> – общественных объединений; – советов микрорайонов, уличных комитетов и других органов территориального общественного самоуправления; – иных негосударственных некоммерческих организаций

Продолжение таблицы 1

Индикатор	Показатель
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное число видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив, функционирующих в муниципальных образованиях • средневзвешенное число видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив, проявляющих наибольшую активность в муниципальных образованиях • средневзвешенное число видов общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив, приносящих больше всего пользы жителям муниципального образования
Поддержка НКО	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество форм поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с НКО и гражданскими инициативами, используемых в муниципальных образованиях • средневзвешенное количество форм поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с НКО и гражданскими инициативами в муниципальных образованиях • средневзвешенное количество отдельных видов НКО и гражданских инициатив, упоминаемых как заслуживающих поддержки со стороны органов местного самоуправления • средневзвешенное количество отдельных видов НКО и гражданских инициатив, упоминаемых как получающих организационную поддержку со стороны органов местного самоуправления • средневзвешенное количество отдельных видов НКО и гражданских инициатив, упоминаемых как получающих ресурсную поддержку со стороны органов местного самоуправления • средневзвешенное количество отдельных видов НКО и гражданских инициатив, упоминаемых как получающих поддержку и помощь со стороны органов местного самоуправления

Индикатор	Показатель
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенная величина денежных затрат органов местного самоуправления на выделение ресурсов НКО за последний год (в виде муниципальных грантов, техники, помещений и т. д.)
Участие НКО в решении вопросов местного значения	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество отдельных вопросов местного значения, в решении которых участие НКО является целесообразным в муниципальных образованиях
Объект: профессиональные сообщества (на примере врачей)	
Профессиональная идентичность	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, воспринимающих врачей в своем медицинском учреждении как членов единого профессионального сообщества, то есть людей одной профессии и осознающих общие интересы
	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, воспринимающих врачей в своем городе, районе как членов единого профессионального сообщества
	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, воспринимающих врачей нашей страны как членов единого профессионального сообщества
Информированность о профессиональных организациях	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов профессиональных организаций, о которых знают или хотя бы слышали
Вовлеченность в профессиональные организации	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов профессиональных организаций, в которых респонденты являются членами
	<ul style="list-style-type: none"> • средневзвешенное количество видов профессиональных организаций, в которых респонденты принимают участие
	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, принимающих участие в деятельности профессиональных организаций
Влияние профессиональных организаций	<ul style="list-style-type: none"> • доля профессиональных организаций, оказывающих влияние на состояние дел в медицинском сообществе (отношение врачей друг к другу, профессиональная этика, распространение передовых знаний и навыков и т. п.)
	<ul style="list-style-type: none"> • доля профессиональных организаций, оказывающих влияние на политику государства в сфере медицины и здравоохранения
	<ul style="list-style-type: none"> • оценка в целом роли профессиональных организаций в профессиональном сообществе врачей

Окончание таблицы 1

Индикатор	Показатель
Объект: публикации в печатных изданиях	
Представленность проблематики гражданского общества	<ul style="list-style-type: none"> • статистика упоминаний в СМИ основных форм общественных объединений и других некоммерческих организаций за период
	<ul style="list-style-type: none"> • статистика упоминаний основных форм общественных объединений и других некоммерческих организаций по конкретным перечням источников
	<ul style="list-style-type: none"> • статистика упоминания персон, чья деятельность в значительной мере связана с работой общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив
	<ul style="list-style-type: none"> • статистика сообщений СМИ, связанных с существенными фактами проявления гражданской активности
	<ul style="list-style-type: none"> • общая статистика упоминаний в СМИ терминов, традиционно звучащих в материалах, посвященных гражданскому обществу за период

В рамках мониторинга используются преимущественно социологические методы (опросы, анализ документов), дополняемые обработкой данных официальной статистики. Среди социологических методов упор делается на те, которые обеспечивают получение информации количественного характера. Вторая волна мониторинга (2007 г.) по сравнению с первой (2006 г.) позволила значительно расширить круг объектов и методов изучения. Было проведено несколько всероссийских репрезентативных опросов населения (метод сбора информации — личные формализованные интервью по месту жительства), опросов руководителей НКО (личные формализованные интервью и анкетный опрос методом самозаполнения), глав муниципальных образований и муниципальных служащих (личные формализованные интервью и анкетный опрос методом самозаполнения). Составными частями второй волны мониторинга стали исследования самоорганизации отдельных профессиональных сообществ (учителей, врачей, преподавателей вузов, научных работников, бизнесменов и менеджеров), а также активистов негосударственных некоммерческих организаций и гражданских инициатив. Еще одно исследование, выполненное в рамках мониторинга 2007 г., было по-

священо экспертному сообществу и его роли в диалоге между гражданским обществом и государством (см. гл. 4 наст. изд.). Кроме опросных методов в 2007 г. был применен контент-анализ публикаций в печатных СМИ для изучения отражения в них тематики гражданского общества.

3.3. Мониторинг состояния гражданского общества (ГУ-ВШЭ, 2007): некоторые итоги

В настоящем параграфе будут коротко охарактеризованы проведенные ГУ-ВШЭ социологические исследования в рамках мониторинга состояния гражданского общества в 2007 г. и полученные результаты.

Было проведено два исследования — «Общественная активность и участие населения в НКО и неформальных сообществах» и «Восприятие гражданами своих социальных и политических прав, условий их реализации, роли гражданского общества в их обеспечении, а также мер по поддержке гражданского общества», которые представляли собой репрезентативные опросы населения России на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки, включающей 200 городских и сельских населенных пунктов из 63 субъектов Российской Федерации. Метод сбора информации — интервью по месту жительства респондента. Инструментарий исследований разработан И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсоном при участии Я. И. Кузьминова и Е. С. Петренко. Сбор информации, формирование массивов входной и выходной информации осуществлены Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение».

По первой теме — «Общественная активность и участие населения в НКО и неформальных сообществах» — было опрошено 3058 человек. Опрос проводился по анкете, состоящей из 101 закрытого и одного открытого вопроса, которые логически могут быть объединены в несколько смысловых блоков: «Общественно активный человек: образ и отношение», «Вовлеченность в общественную работу, отношения само- и взаимопомощи, благотворительную деятельность», «Оценка роли общественных и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив сегодня и в будущем», «Отношение к разным видам общественных и других некоммерческих организаций, гражд-

данских инициатив», «Уровень удовлетворенности своей жизнью», «Система жизненных ценностей», «Готовность к участию в протестных акциях», «Социально-демографические характеристики».

В ходе этого опроса было выявлено, что большинство респондентов (65 %) полагают, что сегодня в России трудно быть общественно активным человеком. Среди них 48 % считают, что к общественно активным людям у нас в стране относятся неодобрительно, и 35 % это отношение характеризуют как одобрительное. Почти каждый второй россиянин (51 %) не имеет опыта общественной работы. Среди респондентов с высшим образованием таковых значительно меньше — 37 % опрошенных. Другая половина россиян — с опытом общественной работы — чаще всего получает его по месту своей работы (32 %) и во время учебы (18 %).

Что для россиян означает общественная работа? В ходе опроса респондентам было предложено сделать выбор из списка вариантов ответа или дать свой вариант. Оказалось, что для каждого шестого (16 %) лично общественная работа ничего не обозначает. Ответы остальных респондентов распределились следующим образом. Почти для каждого второго общественная работа означает возможность принести пользу людям (46 %); для каждого четвертого — общение с интересными людьми (24 %); почти для каждого шестого — это участие в общественной жизни (18 %), моральное удовлетворение (17 %) или возможность почувствовать свою нужность людям (16 %); почти для каждого седьмого — это способ улучшить свое материальное положение (15 %) или способ приобрести полезные связи, знакомства (13 %); для каждого десятого — это возможность профессионального роста и повышения квалификации (10 %).

Объем выборочной совокупности во второй теме — «Восприятие гражданами своих социальных и политических прав, условий их реализации, роли гражданского общества в их обеспечении, а также мер по поддержке гражданского общества» — составил 3064 человека. Опрос проводился по анкете, состоящей из 100 закрытых и одного открытого вопроса, которые могут быть объединены в несколько блоков: «Проблемы населения и пути их разрешения», «Реализация прав граждан в России: оценка ситуации», «Институты гражданского общества в современной России», «Социальная несправедливость: ощущения россиян», «Представления о социальной справедливости и путях ее обеспечения», «Толерантность», «Социально-демографические характеристики респондентов».

Согласно результатам этого опроса 15 % россиян полагают, что в России уже сформировалось гражданское общество. Существуют заметные различия в понимании гражданского общества у тех, кто имеет противоположные позиции по вопросу сформированности в России к настоящему времени гражданского общества. Так, те, кто считают, что гражданское общество в России не сформировалось, как правило, более четко интерпретируют само понятие. Для них гражданское общество чаще ассоциируется с соблюдением принципа равенства всех перед законом, с готовностью граждан к взаимопомощи и совместным взаимовыгодным действиям, с активным участием граждан в общественной жизни, распределением доходов по справедливости, помощью нуждающимся со стороны благотворителей, признанием индивидуальных различий, уважением к другому человеку, с противостоянием граждан коррумпированности чиновников, а также с противодействием политике государства.

Полные результаты этих двух опросов населения, включая линейные и парные распределения ответов на вопросы анкеты, опубликованы в составе первого выпуска серии «Мониторинг гражданского общества».

В рамках мониторинга были также проведены всероссийские опросы руководителей НКО по программам двух исследовательских проектов — «Условия и эффективность деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации» (N = 1057 человек) и «Некоммерческие организации в институциональной среде гражданского общества и государства» (N = 1054 человек). В качестве респондентов выступили руководители негосударственных некоммерческих организаций и общественных объединений нескольких видов.

Для формирования выборки были сформулированы принципы отбора респондентов, соблюдение которых должно обеспечивать репрезентативность данного и последующих опросов такого рода. Опрашивались руководители организаций в соответствии с заданными квотами, распределенными по городским округам, городским поселениям и иным муниципальным образованиям на территории 32 субъектов РФ. Основанием для отбора регионов явилась типология субъектов РФ по следующим характеристикам: индексу урбанизации, индикатору развитости некоммерческого сектора (в количественном выражении), индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженный в показателе душевого валового регионального продукта к среднему по России. Основой для отбора респондентов являлись

реестры некоммерческих организаций и общественных объединений в этих субъектах РФ. Отбор происходил механическим способом. Не более 2/3 общего числа респондентов в каждом субъекте РФ были опрошены в его административном центре (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга).

Опросный инструментарий был разработан И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсоном при участии Я. И. Кузьмина. В обсуждении инструментария принимали участие Н. В. Ковалева, Е. В. Ковалевская, С. А. Санович. Основной метод сбора информации – формализованное интервью по специально разработанным анкетам. С учетом особенностей объекта и предмета исследования допускалось анкетирование респондента в режиме его самостоятельной работы над анкетой. Полевые работы, а также подготовка массивов входной информации были осуществлены АНО «Социологическая мастерская Задорина» и ООО «МаркетАп». Анкеты этих двух опросов содержали различные блоки вопросов, которые в целом можно свести к следующему: «Общие сведения об организации», «Организационная культура и структура управления», «Производство товаров и предоставление услуг», «Ресурсное обеспечение деятельности НКО», «НКО в отношениях партнерства», «Трудности функционирования НКО», «НКО как субъекты гражданского общества», «Социальный портрет руководителей НКО», «Информация о респонденте».

В ходе исследования было выявлено, что лишь семь проблем функционирования НКО упоминаются не реже, чем каждым десятым респондентом, хотя предлагалось гораздо большее число вариантов ответов, причем опрашиваемые могли добавить к списку и другие варианты. Проблемы, о которых идет речь: нехватка денег, недостаток материальных условий деятельности, отсутствие поддержки, интереса со стороны местных властей, со стороны региональных властей, а также со стороны возможных спонсоров (бизнес-структур), проблемы с помещением, препятствия, связанные с несовершенством российского законодательства, и нехватка специалистов для работы в организации.

Среди обследованных НКО оказанием услуг занимаются 87 % организаций. Причем в 27 % этих НКО потребителями услуг являются только члены организации, в 16 % – только граждане и организации, не являющиеся членами, а в 47 % – и те и другие. Члены организации чаще всего являются единственными потребителями услуг в общественных организациях. В наибольшей степени ориентированы

на внешнего потребителя своих услуг автономные некоммерческие организации и фонды.

Негосударственные некоммерческие организации используют в основном ограниченное число каналов распространения информации о своей деятельности. Так, почти каждая вторая организация использует местные и региональные газеты и журналы (46 %). Чаще всего их используют фонды и общественные организации, реже других — потребительские кооперативы. Через сотрудников, членов, участников или своих добровольцев распространяют информацию о себе в среднем 41 % НКО. Эти два канала распространения информации делят первое место в рейтинге по частоте упоминания каналов распространения информации.

Результаты проведенных опросов руководителей НКО, включая линейные и парные распределения ответов, опубликованы в составе второго выпуска серии «Мониторинг гражданского общества».

Всероссийский репрезентативный опрос должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит взаимодействие с общественностью, осуществлен в 2007 г. в рамках проекта «Анализ муниципальных политик в области поддержки и развития общественных инициатив». Были опрошены 1003 респондента из 1003 муниципальных образований разных типов из 49 субъектов РФ. Отбор респондентов происходил согласно специально принятым в исследовании принципам, соблюдение которых обеспечивало репрезентативный характер проведения опроса по заданным характеристикам. На первом этапе был произведен отбор субъектов РФ на основе типологии субъектов РФ, разработанной по двум группам характеристик: индексу урбанизации и индикатору экономического развития субъекта РФ, выраженному через отношение душевого валового регионального продукта (ВРП) к среднему по России. На втором этапе происходил отбор муниципальных образований согласно квотам, заданным на основе данных Министерства регионального развития РФ о структуре муниципальных образований по субъектам РФ на 1 января 2007 г.

Сбор эмпирической информации был осуществлен Центром консалтинга и информационных технологий Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Общероссийским конгрессом муниципальных образований и советами муниципальных образований субъектов РФ. В задачи исследования входило формирование базы данных по индикаторам и показателям, характеризующим

политику органов местного самоуправления в области поддержки и развития общественных инициатив, вовлечения общественности в решение вопросов местного значения (2005—2007 гг.). Были выявлены мнения, оценки должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих по следующим вопросам:

- в каких сферах жизни муниципальных образований чаще всего проявляется общественная активность, в том числе воплощенная в деятельности негосударственных некоммерческих организаций и гражданских инициатив, в каких сферах они действуют наиболее успешно, на какие сферы следует распространить их деятельность;
- виды общественных объединений и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив, которые чаще всего функционируют в муниципальных образованиях разных типов;
- какого типа негосударственные некоммерческие организации и гражданские инициативы и по каким направлениям их деятельности следует поддерживать со стороны органов местного самоуправления;
- негосударственные некоммерческие организации и гражданские инициативы, которые возникли на местном уровне за последние 2—3 года (с точки зрения направлений их деятельности, инициативы их создания, идейного задела);
- препятствия проявлению общественной активности в муниципальных образованиях, в том числе созданию новых негосударственных некоммерческих организаций и общественных инициатив, причины прекращения деятельности негосударственных некоммерческих организаций, проблемы их функционирования;
- проблемы и вопросы, по которым общественные объединения неформального характера и зарегистрированные негосударственные некоммерческие организации обращаются в органы местного самоуправления;
- какова в среднем доля в муниципальном некоммерческом секторе официально зарегистрированных организаций и фактически действующих в своей области, официально незарегистрированных, но фактически действующих, официально зарегистрированных, но фактически недействующих и т. д.;

- степень распространенности в некоммерческом секторе на муниципальном уровне общественных организаций, действующих с советских времен, отношение к ним со стороны органов местного самоуправления;
- роль, которую играют в общественной жизни муниципальных образований негосударственные некоммерческие организации;
- каким образом негосударственные некоммерческие организации должны взаимодействовать с государственными и муниципальными органами власти;
- формы поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями и гражданскими инициативами, каким типам негосударственных некоммерческих организаций и гражданских инициатив эта поддержка оказывается чаще всего;
- формы поддержки органами местного самоуправления негосударственных некоммерческих организаций и гражданских инициатив с точки зрения их эффективности;
- перечень источников, из которых органы местного самоуправления получают информацию о деятельности негосударственных некоммерческих организаций и гражданских инициатив, о деятельности Общественной палаты РФ.

(Результаты исследования частично изложены в гл. 5 наст. изд.)

«Экспертное сообщество как интерфейс между гражданским обществом и публичной властью» — опрос 311 экспертов, которые занимаются анализом, оценкой, прогнозированием, проектированием и интерпретацией политики/политических процессов. При отборе респондентов принимался во внимание характер целевой аудитории, к которой, как правило, обращены их оценки. Отбирались специалисты, результаты деятельности которых (публикации и оценки) часто адресуются не только коллегам, но и непосредственно представителям власти, политическому классу и обществу. Среди опрошенных в целом 66 % являются членами тех или иных экспертных и консультативных советов, 63 % очень часто или довольно часто дают экспертные заключения для органов власти разных уровней; 60 % очень часто или довольно часто выступают публично, в том числе в СМИ, с изложением своих экспертных позиций.

Отбор респондентов проводился на принципах территориальной направленной выборки. Основной формой проведения опроса являлось интервью в технике «лицом к лицу» (таким способом были опрошены 76 % респондентов), по просьбе респондентов допускалось самозаполнение. В связи с этим использовались полевые документы двух типов — «Бланк интервью с экспертом» и «Анкета эксперта». Инструментарий был разработан Л. И. Якобсоном совместно с И. В. Мерсияновой. Сбор информации, формирование массивов входной и выходной информации осуществлены Центром изучения общественного мнения «Глас народа». (Результаты исследования изложены в гл. 4 наст. изд.)

Социологическое исследование *«Самоорганизация профессиональных сообществ»*, представляющее собой опросы представителей пяти профессиональных групп (были опрошены 1020 учителей, 1012 врачей, 900 ученых, 800 преподавателей вузов, 1000 менеджеров и бизнесменов, отобранных согласно принципам территориальной направленной выборки). Опросный инструментарий был разработан И. В. Мерсияновой и Л. И. Якобсоном. Полные циклы полевых этапов исследований были осуществлены Фондом «Общественное мнение» и Центром изучения общественного мнения «Глас народа».

Результаты этих социологических исследований профессиональных групп учителей, врачей, преподавателей вузов и ученых показывают, что на их основе формируются реальные профессиональные сообщества как группы людей, обладающих одной профессией и осознающих общие интересы. (Подробнее см. гл. 4 наст. изд.)

Контент-анализ материалов по проблематике гражданского общества был проведен совместно с ЗОА «Публичная библиотека» в рамках Инновационной образовательной программы. Информационной базой для этого исследования послужил массив сообщений СМИ из архива интернет-библиотеки Public.ru за период 2000–2007 гг., однако основной акцент был сделан на сравнении результатов контент-анализа за 2000 и 2007 гг. Контент-анализ как метод изучения содержания текстовых массивов предполагает выбор слова или темы (высказывания) в качестве единицы анализа. Согласно классическим определениям эти единицы должны быть выделены так, чтобы каждая из них выражала значение, но не выражала много значений, легко идентифицировалась. Кроме того, встречаемость единиц в текстах должна быть такой, чтобы из них можно было делать достаточную по объему выборку. На основе предварительных исследований был вы-

бран следующий набор смысловых единиц: «гражданское общество», «общественник», «общественная палата», «третий сектор», «некоммерческие организации (НКО)», «общественное самоуправление», «лидеры и представители инициативных групп граждан», «гражданская (общественная) инициатива», «общественный контроль (надзор)». Общая технология работы была следующей:

1. Составление поискового запроса для каждой из смысловых единиц и его обработка в поисковой системе Public.ru. Получение первичных статистических результатов.
2. Обработка статистических данных, в том числе с учетом изменяющегося от года к году объема массивов текстов СМИ, хранимых в интернет-библиотеке.
3. Выделение ограниченного (по времени, набору источников или другим параметрам) массива текстов для последующего формирования выборки.
4. Повторное обращение к поисковой системе, с учетом наложенных ограничений, просмотр материалов на предмет релевантности и их физическое выделение в отдельную текстовую выборку.
5. Выбор критериев для контент-анализа текстов выборки.
6. Обработка выборки для получения доступного для проверки набора исходных текстов и таблиц контент-анализа.
7. Обработка полученных результатов, составление итоговых диаграмм, описание и интерпретация результатов.

Следует отметить, что в силу специфики СМИ в проведенном исследовании были приняты следующие допущения:

- ограничение массива по времени или набором источников не приводит к критическим искажениям в выборке;
- допустима разноразмерность выборок по объему, если они созданы на базе изначально различающихся в несколько раз массивов сообщений СМИ;
- субъективный фактор, влияющий на соотнесение сообщений выборки с критериями контент-анализа, полностью исключить невозможно, однако при выполнении работы одним и тем же исследователем погрешность снижается (исследование организовано таким образом, что все результаты контент-

анализа являются легко проверяемыми через быстрый доступ к таблицам и исходным текстам СМИ).

Обратимся к фрагменту полученных результатов. За период 2000–2007 гг. в сообщениях российских печатных СМИ было зафиксировано 62 182 случая употребления понятия «гражданское общество», причем почти поровну в центральной (30 177) и региональной прессе (32 005). Однако эти данные необходимо сравнить с общим числом материалов, накопленных в анализируемой базе данных за тот же период, которое составляет более 13 млн сообщений. Тогда окажется, что доля публикаций с упоминанием этого понятия не превышает 0,5 % общего объема информационного массива, то есть он встречается только в одной из двухсот статей, опубликованных в печатных СМИ. На рис. 1 представлена статистика изменения абсолютного числа упоминаний термина «гражданское общество» — отдельно для центральных и региональных газет и журналов. Значение в максимальной точке для местных СМИ составляет 6321 сообщение, в центральных — 5227.

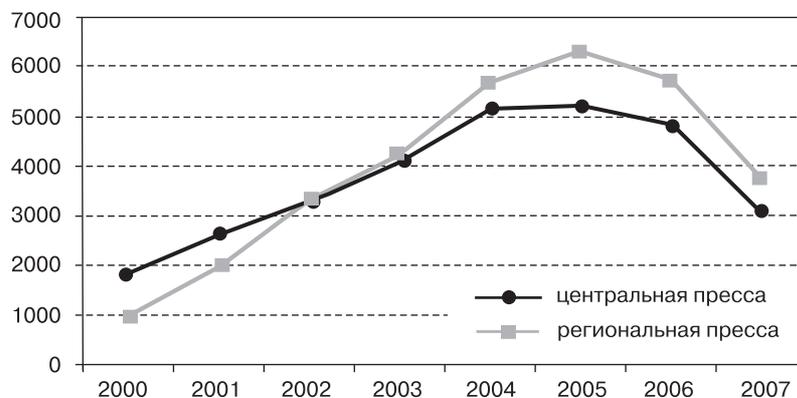


Рис. 1. Общая статистика упоминаний термина «гражданское общество» в СМИ (абсолютные значения)

В абсолютных цифрах число упоминаний понятия «гражданское общество» в региональной прессе начиная с 2004 г. было на 500–1000 публикаций выше, чем в центральной. Вместе с тем следует учитывать, что и общее число материалов, вышедших в те же периоды в этих группах СМИ, было разным, то есть необходимо оценить ди-

намику доли упоминаний понятия «гражданское общество» относительно всего массива публикаций отдельно для центральной и региональной прессы. На рис. 2 представлена соответствующая диаграмма. Статистика приведена в промилле — единицах, равных одной тысячной. Выбор именно этой единицы измерения данных обусловлен разницей в три порядка между числами, отражающими количество упоминаний термина и общее количество публикаций в прессе.

Первое, что можно отметить, — более высокие показатели в доли упоминаний рассматриваемого термина в центральной прессе по сравнению с местной печатью. Причем эта разница фиксируется на протяжении всего восьмилетнего периода. Второй момент — снижение к 2007 г. доли упоминаний в центральной прессе термина «гражданское общество» после длительного периода роста в 2000–2005 гг., при менее резких колебаниях и не выраженной пока тенденции к снижению в региональной прессе.



Рис. 2. Динамика доли упоминаний понятия «гражданское общество» (относительно общего числа публикаций, данные в промилле)

Интересно провести дополнительное изучение динамики одновременного упоминания терминов «гражданское общество» и «общественная палата» (см. рис. 3). Именно в 2004–2006 гг. и в центральных, и в региональных СМИ фиксировался резкий рост числа таких одновременных упоминаний, связанный, в первую очередь, с созданием и началом деятельности Общественной палаты РФ (см. рис. 3). Максимальная добавка к значениям упоминаний «гражданского общества» составляла в 2006 г. для центральной прессы 922 материала, для ре-

гиональной — 1119. Значит, появление этого общественного органа стало одной из причин повышения интереса СМИ к общей тематике гражданского общества.

Рассмотрим теперь более детальные характеристики упоминаний «гражданского общества» в печатных СМИ. Для примера по центральной прессе возьмем публикации за IV квартал 2005 г. (наиболее насыщенный год материалами по теме) и выделим пул из газет и журналов, упоминавших термин «гражданское общество» на своих страницах 10 и более раз за квартал. Отметим, что в него вошли всего 47 из 248 источников, однако доля этого наиболее активного пула СМИ по числу сообщений с упоминанием «гражданского общества» от их общего количества в центральной прессе составила 64 %. Заметную долю составляют специализированные издания политического характера. Однако первые строчки в этом рейтинге занимают официальные, а также популярные общественно-политические и деловые издания («Российская газета», «Известия», «Парламентская газета», «Коммерсантъ», «Газета», «Новая газета», «Независимая газета» и др.).



* С линейным прогнозом, учитывающим разницу в месяцах.

Рис. 3. Статистика упоминаний словосочетания «общественная палата» совместно с термином «гражданское общество».

Общая картина по выбранным центральным источникам характеризуется следующими чертами:

- средняя доля проблемных материалов — 59–60 %;
- средняя доля контекстно-значимых материалов в центральной прессе — 50 %;
- наиболее популярные темы IV квартала 2006 г. для всех рассматриваемых центральных газет без исключения — создание Общественной палаты РФ и законопроект, *«изменяющий характер взаимоотношений власти и некоммерческих общественных организаций»*;
- уровень внимания центральной прессы к региональным событиям — низкий. Как правило, газеты интересуются событиями в рамках общефедеральных процессов, например, выдвижение кандидатов из регионов в состав Общественной палаты. Исключение — материалы «Новой газеты», где, в частности, встречаются материалы о ситуации в Благовещенске (последствия милицейского «произвола»).

Аналогичный анализ был проведен по массиву региональной прессы путем изучения пулла наиболее активных в упоминании «гражданского общества» источников за I квартал 2006 г. В пул вошли 30 из 360 местных источников, опубликовавших 10 и более материалов с упоминанием понятия «гражданское общество». При этом их доля в общем массиве сообщений составила 28 %. Таким образом, упоминания «гражданского общества» в региональной печати оказались намного более фрагментированными по источникам, чем в центральной (там пул наиболее активных газет был шире, а его доля по числу сообщений составила почти 2/3).

Общая картина по выбранным региональным источникам выглядит следующим образом:

- средний для выбранных пулов местных СМИ уровень привязки к местным темам в рамках проблематики гражданского общества — 70 %;
- средняя доля проблемных публикаций — 20 %;
- средняя доля контекстно-значимых материалов в региональной прессе — 60 %;
- для местной прессы характерно преобладающее (больше чем на 2/3) внимание к темам гражданского общества, связанным с ситуацией в самих регионах;

- отношение местных СМИ к законопроекту, регулиющему деятельность НКО, не просто лояльное, а позитивное. Региональная пресса часто выражает согласие с тезисом о том, что деятельность некоторых неправительственных организаций может представлять серьезную угрозу для России. В этом отношении позиция региональной прессы, как правило, тесно связанной с органами власти на местах, заметно отличается от позиций, представленных в ряде столичных изданий.

В целом, результаты исследования продемонстрировали, что явно недостает материалов прессы, которые были бы нацелены на формирование позитивного общественного мнения в отношении участия граждан в социальных практиках, свойственных гражданскому обществу. Речь идет прежде всего о самоорганизации, взаимопомощи, участии в деятельности НКО и в решении вопросов местного значения.

Первые две волны мониторинга гражданского общества позволили заметно расширить рамки эмпирических знаний о потенциале и формах самоорганизации российских граждан, о реальных проявлениях альтруизма и общественной активности, о деятельности НКО и их взаимоотношениях с государством. Дальнейшее развитие мониторинга позволит перейти к углубленному анализу тенденций, складывающихся в данной области, без чего вряд ли возможно обоснованное определение перспектив развития российского общества и государства, не говоря уже о мерах по поддержке третьего сектора как такового.

РАЗДЕЛ II

Состояние гражданского общества в России 2000-х годов

Глава 4. Диалог гражданского общества и власти: качество интерфейса

4.1. Голоса гражданского общества

При обсуждении проблем российского гражданского общества часто и оправданно отмечается невысокая отзывчивость властей по отношению к исходящим от него импульсам¹. В то же время гораздо реже встречается конкретный анализ этих импульсов, равно как оценка состояния каналов, благодаря которым власть могла бы знакомиться с позициями гражданских структур. Обычно просто констатируется неблагополучие, причем ответственность за него безоговорочно возлагается на власть. Действительно, государственные органы, как правило, не предъявляют высокого *спроса* на повседневный диалог с гражданским обществом, если говорить не о декларациях, а о реальном партнерском взаимодействии. Но как выглядит предложение с его стороны? Где и как можно при желании услышать голоса гражданского общества? Насколько *внятны, убедительны и репрезентативны* (имея в виду интересы в том числе «рядовых» гражданских структур) те высказывания, что присутствуют в публичном пространстве? Кто и каким образом формирует предложение и осуществляет «маркетинг» идей?

Эти вопросы имеют принципиальное значение как для понимания нынешней ситуации в российском гражданском обществе, так и для оценки перспектив его эволюции. Ответ на них предполагает разносторонние непредвзятые исследования. Они могут и должны касаться в том числе площадок, специально формируемых для общения гражданских активистов и власти: от Гражданского форума, Общественной палаты Российской Федерации и общественных советов федеральных ведомств до общественных слушаний на уровне муниципалитетов². Польза от таких площадок несомненна, далеко

¹ См., напр.: *Алескеров Ф. Т., Беляева Н. Ю. и др.* Сравнительный анализ развитости гражданского общества трех регионов России // *Человеческий фактор в управлении* / под ред. Н. А. Абрамовой, К. С. Гинсберга, Д. А. Новикова. М., 2006. С. 83–109.

² См., напр.: *Мерсиянова И. В.* Власть и общественность: инновационные формы взаимодействия. Новосибирск, 2005; *Сунгуров А. Ю.* Гражданское общество и его раз-

не исчерпаны резервы расширения их круга и тематики обсуждений. Вместе с тем одно дело, когда периодические формальные обсуждения представляют собой «вершины айсберга» постоянных разнообразных коммуникаций, другое — если площадки, независимо от намерений их организаторов, выступают в роли своего рода резерваций.

Подлинно влиятельным гражданское общество становится, когда генерируемые им представления, идеи и предпочтения ощутимы для власти не только в рамках повестки дня того или иного форума, а *повседневно присутствуют в среде*, в которой носители власти обретают и реализуют свои полномочия. Среду образуют, во-первых, система политического представительства, во-вторых, доминанты общественного мнения, формируемые в том числе средствами массовой информации, и, в-третьих, относительно партикулярные коммуникации. Особое место среди последних, наряду с собственно аппаратными взаимодействиями, занимают неформальные сети, прежде всего «политические сообщества» доверяющих друг другу политиков, чиновников, журналистов, экспертов и т. д.³ В условиях, которые ныне существуют в России, наибольшие шансы влиять на власть связаны, пожалуй, с присутствием в тех сетях коммуникаций, которые значимы для более или менее высокопоставленного чиновничества. Не отвлекая внимание читателя на искренние, но вполне банальные сожаления по этому поводу, обозначим проблему *репрезентации гражданского общества в реально наличествующих коммуникационных каналах*.

Репрезентировать в них позиции и интересы гражданских структур способны главным образом представители *экспертного сообщества и элитных подгрупп ряда профессиональных сообществ*. Слова «элита», «элитные подгруппы» здесь используются вполне условно⁴. Подразумеваются те составные части профессиональных сообществ, к которым относятся их *наиболее известные и влиятельные члены*: наиболее признанные ученые, популярнейшие актеры и т. п. Они в отличие от «рядовых» представителей профессии имеют возможность до-

витие в России. М., 2008. С. 73–92; Федосов С. В. Основные направления совершенствования статуса Общественной палаты Российской Федерации // Россия: приоритетные национальные проекты и программы развития. М.; СПб., 2006.

³ Обзор см.: Miller H. T., Demir T. Policy communities // Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods / ed. by F. Fisher et al., 2007.

⁴ О различных подходах к пониманию элиты см., напр.: Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М., 2006.

носить свои взгляды до широкой общественности и органов власти. Именно их высказывания воспринимаются, как правило, в качестве *позиции всего сообщества*, выражающей характерные для него оценки и предпочтения. Итак, речь идет о людях, не наделенных властными полномочиями, но (в отличие от подавляющего большинства граждан, в том числе и гражданских активистов) относительно регулярно вовлеченных в диалог с теми, кто принимает или хотя бы готовит ответственные решения. На практике диалог ведется не только непосредственно, например, в форме экспертных рекомендаций и их обсуждения, но и косвенно, через СМИ, референтные для носителей власти, или на основе неформального обмена предпочтениями. Всякая власть ценит поддержку со стороны популярных фигур и оплачивает ее вниманием к их пожеланиям.

Выполнение экспертами и элитными подгруппами посреднической роли во взаимодействии гражданского общества и структур власти зависит как минимум от четырех факторов. Первый — *доверие* обеих сторон диалога к его медиаторам; оно базируется на оценке (возможно, неточной) тех профессиональных и моральных качеств, которыми медиаторы обладают. Второй — непредвзятое и точное *восприятие* посредниками позиций участников диалога. Оно зависит не просто от пассивной информированности, но от того, насколько собственные интересы и заботы посредника являются в то же время заботами и интересами сторон. В данной связи недостаточна (хотя бесспорно необходима) независимость медиатора, его «равноудаленность» по отношению к участникам; требуется своего рода «равноприближенность» к ним, симметричная вовлеченность в дела обеих сторон. Вероятно, это условие наиболее трудно выполнимо. Третий — *адекватная трансляция* медиатором позиций сторон. Медиатор может столкнуться, например, с искусственным «табуированием» некоторых тем или по собственной инициативе «редактировать» позиции, в частности, стремясь не вызывать раздражения. Это в конечном счете чревато потерями для всех, поскольку утрачивается шанс вовремя достичь взаимопонимания, предотвратив разрушительные конфликты. Четвертый фактор — конструктивный характер самого диалога, совместимость взаимных ожиданий, нацеленность на *реализацию ответственности* каждой из сторон и медиатора, а не на ее волевое перераспределение либо размывание.

Мера фактического присутствия каждого из факторов в сегодняшней российской действительности заслуживает целенаправлен-

ного эмпирического изучения. Без него не только не полна картина взаимодействия гражданского общества и государства, но и помимо прочего во многом не прояснен *потенциал модернизации государства* как такового. Модернизация не может достигаться лишь за счет импульсов, генерируемых внутри властной пирамиды, будь то верхние или нижние ее этажи. Принципиально значим характер импульсов, приходящих извне, причем сегодня это (конечно же, к сожалению) в первую очередь не мероприятия типа общественных слушаний, а повседневный доверительный диалог, о котором говорилось выше. Пока его конкретное содержание и интенсивность не слишком прозрачны для тех, кто в него прямо не вовлечен⁵.

В главе отражена попытка на основе эмпирического исследования продвинуться к оценке того, в какой мере экспертное сообщество и элитные группы профессиональных сообществ выполняют роль интерфейса между гражданским обществом и властью. Осознают ли они эту роль? Считают ли ее осуществимой и значимой? Насколько адекватно она реализуется? Наряду с подобными вопросами участников исследования интересовало и то, правомерно ли применительно к современной России всерьез говорить об относящихся к гражданскому обществу *сообществах* экспертов и профессионалов, а не просто совокупностях людей, схожих по характеру занятий. Исследования, о которых идет речь, были проведены под руководством автора осенью 2007 г. в рамках второго тура мониторинга российского гражданского общества. Насколько можно судить, они дают более полную картину по сравнению с другими отечественными эмпирическими работами, так или иначе затрагивающими обозначенную тематику. Однако мы все еще недостаточно знаем о факторах, от которых зависит качество рассматриваемого интерфейса. Соответственно, пока речь идет скорее о «штрихах к портрету», чем об исчерпывающих ответах на все поставленные выше вопросы.

⁵ Интересующий нас аспект диалога до некоторой степени затронут в недавнем исследовании Левада-Центра, позволившем, в частности, сопоставить оценки политических проблем со стороны «московских интеллектуалов» (группы, отчасти близкой к тем, о которых пойдет речь ниже) и со стороны представителей власти. См.: *Лудков Л. Д., Дубин Б. В., Левада Ю. А.* Проблема «элиты» в современной России: Размышления над результатами социологического исследования. М., 2007.

4.2. Элиты профессиональных сообществ

Представление об элитных подгруппах (в указанном условном значении) были получены в рамках опросов членов пяти профессиональных сообществ, от которых естественно ожидать сравнительно высокой гражданской активности. Среди опрошенных были 1020 учителей, 1012 врачей, 900 научных работников, 800 преподавателей вузов, 1000 менеджеров и бизнесменов, отобранных согласно принципам территориальной направленной выборки. Выборки формировались без учета деления сообществ на «элитарных» и «рядовых» членов, так что ответы респондентов характеризуют главным образом точку зрения вторых, в том числе сложившийся у них образ соответствующих элитных подгрупп. Инструментарий опросов был разработан автором совместно с И. В. Мерсияновой. Он частично модифицировался с учетом специфики конкретных групп. Однако приводимые ниже данные отражают ответы лишь на некоторые из вопросов, инвариантных по отношению к этой специфике. (Подробнее об исследовании см. гл. 3 наст. изд.)

Коль скоро элитные подгруппы рассматриваются с позиций диалога между профессиональными сообществами и властью, высказывания респондентов об этих подгруппах имеет смысл поместить в контекст оценок состояния сообществ как таковых. Начать целесообразно с ответов на вопрос о том, воспринимаются ли сообщества как нечто реальное для их членов (см. табл. 1). Налицо явное преобладание положительных ответов у представителей профессий традиционной интеллигенции. Это справедливо, в том числе применительно к общенациональным сообществам, хотя своих коллег во всей стране воспринимают в качестве членов единого сообщества лишь по 60–70 % респондентов, тогда как коллег по учреждению считают членами единого сообщества более чем по 80 % опрошенных из каждой профессиональной группы. В то же время для среды бизнесменов и менеджеров восприятие коллег в качестве членов единого сообщества не характерно.

На чем основывается ощущение принадлежности к сообществу, не является ли она декларативной или фантомной? Ответ зависит от наличия, с одной стороны, специфических для данного сообщества неформальных норм, влияющих на поведение его членов, а с другой — формальных институтов групповой организации (самоорга-

низации). Не пытаюсь специально исследовать те и другие, мы ограничились тестированием их существования с помощью нескольких прямолинейных вопросов (см. табл. 2, 3 и 4).

Таблица 1

Доля членов профессиональной группы, воспринимающих своих коллег в качестве членов единого профессионального сообщества (%)

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
Коллеги по учреждению	92	85	85	84	—
Коллеги в районе, городе	81	72	65	62	31
Коллеги в стране	68	63	59	60	26

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Существует ли в профессиональном сообществе особая профессиональная этика? В чем она выражается?» (%)

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
Представители профессии ожидают друг от друга особенно строгого следования обычным нормам морали	15	12	10	9	16
В профессиональном сообществе есть свои специфические этические нормы, не свойственные людям иных профессий	55	66	43	39	31

Окончание таблицы 2

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
Профессиональная этика коллег в принципе такая же, как в других профессиональных группах	42	25	42	47	36
Затруднились ответить	1	3	3	3	20

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Соответствует ли поведение большинства представителей Вашей профессии требованиям профессиональной этики?» (%)

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
Соответствует	89	75	83	81	36
Не соответствует	8	21	11	14	46
Затруднились ответить	2	5	6	5	18

Судя по полученным ответам, учителя и врачи в особой мере ожидают от коллег следования этическим нормам, специфическим для данных сообществ. Во всех рассматриваемых группах, кроме бизнесменов и менеджеров, респонденты отмечали явное преобладание поведения, отвечающего требованиям профессиональной этики. Несколько критичнее других по отношению к коллегам настроены в данном отношении врачи. Что касается бизнесменов и менеджеров, то примерно по трети опрошенных утверждали, что в сообществе приняты специфические этические нормы, не свойственные людям иных профессий, и что профессиональная этика коллег в принципе такая же, как в других профессиональных группах. Причем по контрасту с другими рассматривавшимися сообществами доля положительных ответов на вопрос о том, типично ли следование профессиональной этике, уступает доле ответивших отрицательно. Кроме того, доли затруднившихся дать ответы на вопросы о профессиональной

этике среди бизнесменов и менеджеров многократно превосходят аналогичные показатели по другим сообществам.

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос: «Как часто Вы принимаете участие в деятельности профессиональных организаций?» (%)

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
Несколько раз в неделю	6	1	2	9	3
Примерно раз в неделю	4	1	7	5	2
Примерно раз в месяц	29	16	20	19	2
Реже чем раз в месяц	27	35	60	55	6
Не участвую либо затрудняюсь ответить	34	47	11	13	88

Это же сообщество бизнесменов и менеджеров уступает другим и в отношении вовлеченности его членов в деятельность профессиональных организаций. Если считать индикатором вовлеченности долю участвующих в этой деятельности хотя бы раз в месяц, то, по данным проведенного опроса, значение такого индикатора составляет для учителей 39 %, для врачей — 18 %, для преподавателей вузов — 29 %, для научных работников — 33 %, а для бизнесменов и менеджеров — 7 %.

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос: «С какими утверждениями об элите Вашего профессионального сообщества Вы согласны?» (%)⁶

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
В большинстве своем элита состоит из высококвалифицированных специалистов	33	33	26	25	25

⁶ Респондентам разъяснялось, что имеется в виду элита профессиональных групп в указанном выше смысле. Допускалось любое число ответов.

Окончание таблицы 5

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
В большинстве своем элита состоит из людей, строго следующих профессиональной этике	16	17	12	10	10
В состав элиты попадают не столько по заслугам, сколько за счет связей, умения себя преподнести и т. п.	28	30	33	32	44
Элита активно защищает основные значимые интересы большинства членов профессионального сообщества	24	18	13	12	14
Элита недостаточно понимает интересы рядовых членов профессионального сообщества	25	27	22	18	23
Те, кто принадлежат к элите, заботятся скорее о собственных интересах, чем об интересах профессионального сообщества в целом	15	18	17	19	36
Элита недостаточно активна в защите интересов большинства членов профессионального сообщества	27	26	24	26	11
Элита старается защищать интересы профессионального сообщества, но у нее это далеко не всегда получается из-за недостатка сплоченности и организованности в самом сообществе	24	23	18	20	8

	Учителя	Врачи	Преподаватели вузов	Научные работники	Бизнесмены и менеджеры
Элита старается защищать интересы профессионального сообщества, но у нее это далеко не всегда получается из-за недостатка внимания со стороны государства и общества	37	35	25	31	9
Элита – консервативные, отставшие от жизни люди	–	3	2	2	3
Этих людей нельзя считать элитой	2	2	5	5	6
Затруднились ответить	6	6	9	6	15

Обращаясь к суждениям опрошенных об *элитных подгруппах* своих профессиональных сообществ, приходится констатировать преобладание критических оценок. Причем нередко они довольно близки у представителей разных профессий. Так, научные работники, с одной стороны, и бизнесмены и менеджеры — с другой, одинаково ответили на вопросы, состоит ли элита их сообществ из высококвалифицированных специалистов и из людей, строго следующих профессиональной этике. Если при оценке своих сообществ в целом большинством опрошенных во всех группах, кроме бизнесменов и менеджеров, доминирующим признавалось этичное поведение, то применительно к элитным подгруппам значительно чаще отмечались противоположные мнения. Довольно многие представители всех сообществ полагают, что в состав элиты попадают не столько по заслугам, сколько за счет связей, умения себя преподнести и т. п. Респондентам разъяснялось, что имеется в виду элита профессиональных групп в указанном выше смысле. Допускалось любое число ответов.

Как, по мнению респондентов, ведут себя представители элитных подгрупп в качестве выразителей интересов профессиональных сообществ? Во всех сообществах, кроме бизнесменов и менеджеров, невелика доля тех, кто считают, что элита заботится скорее о собственных интересах, чем об интересах сообщества в целом. В боль-

шей степени типичен взгляд, что элита старается защищать интересы сообщества. Однако для того, чтобы защищать интересы, необходимо их как минимум адекватно воспринимать. Между тем примерно по четверти опрошенных из всех групп, кроме научных работников, считают, что элита недостаточно точно понимает интересы простых членов сообществ.

В то же время наиболее часто называемой причиной неудач элитных подгрупп в защите интересов профессиональных сообществ вполне ожидаемо стал недостаток внимания со стороны государства и общества. Исключение составили ответы бизнесменов и менеджеров: на эту причину сослались только 9 % опрошенных из их числа. Действительно, элита бизнеса более других элитных подгрупп включена в коммуникации, значимые для властных структур (это, разумеется, не означает, что власти всегда идут ей навстречу). Как бы то ни было, власть, пожалуй, наиболее серьезно воспринимает запросы, формулируемые данной подгруппой от имени бизнес-сообщества, хотя оно, судя по приведенным выше данным, сформировалось в наименьшей степени по сравнению с другими представленными в исследовании.

Интересны высказывания о том, что элитные подгруппы недостаточно успешны в защите интересов сообществ из-за невысокого уровня их собственной сплоченности и организованности. На эту причину указали от 8 % опрошенных бизнесменов и менеджеров до 24 % среди учителей. Таким образом, именно учителя, которые в наибольшей степени считают коллег членами единого сообщества и людьми, следующими профессиональной этике, а также чаще других принимают участие в деятельности профессиональных организаций, вместе с тем в определенном смысле наиболее критичны по отношению к собственному сообществу.

Приведенные данные, разумеется, не следует считать точной *объективной* информацией об элитных подгруппах профессиональных сообществ. Результаты опросов демонстрируют, лишь как эти подгруппы *воспринимаются* рядовыми членами сообществ. Однако поскольку обсуждается вопрос об интерфейсе, принципиально важно, в какой мере сообщества *полагаются* на своих представителей в диалоге с властью, иными словами, придают диалогу значимость с позиций собственных интересов. В данном отношении эмпирически полученная картина пока не слишком обнадеживает.

4.3. Экспертное сообщество

О роли экспертов как медиаторов общения между гражданским обществом и властью писали относительно много и содержательно, апеллируя при этом, однако, скорее к опыту авторов и предполагаемых читателей (в большинстве своем членов экспертного сообщества), чем к репрезентативным данным эмпирических исследований⁷. В наиболее серьезных из работ по данной тематике центральное место отводится названным в начале главы проблемам *доверия* и *ответственности*. Доверие к эксперту базируется на признании его высказываний не только профессионально компетентными, но также непредвзятыми и откровенными. Данные о том, насколько велико доверие к экспертам со стороны государственных органов и гражданских структур, практически отсутствуют. Некоторое скорее косвенное представление об отношении к экспертам со стороны населения дают результаты опросов о доверии к средствам массовой информации, поскольку авторов ключевых медийных материалов по политическим и социально-экономическим вопросам следует, пусть и с определенной долей условности, относить к экспертному сообществу⁸.

Тема ответственности экспертов обсуждается в литературе достаточно остро. Довольно типична позиция, сочетающая нелицеприятность в оценках деятельности экспертов с жалостливой снисходительностью к ним, вряд ли совместимой с ожиданием ответственных суждений: «Если эксперты не будут адаптироваться к ограничениям, определяемым государством, то фактически не смогут вести свою деятельность... В результате практически весь опыт консалтинга экспертов и аналитиков связан с исследованиями, согласованными с государственными приоритетами, либо проводящимися по прямым государственным заказам... приоритеты, интересы и способы решений вырабатываются российской бюрократией... (При участии

⁷ См., напр.: Сунгуров А. Ю. Экспертное сообщество в поисках себя // Гражданский форум – Санкт-Петербург. СПб., 2003. № 3.

⁸ Например, по данным опроса ФОМ, проведенного в 2007 г., 48 % граждан полагают, что СМИ объективно освещают события, происходящие в современной России, а 32 % придерживались противоположного мнения. 52 % считали высоким уровень профессионализма журналистов, а 27 % оценивали его низко. По мнению 53 % опрошенных, журналисты пользуются уважением в обществе, а 27 % полагают, что они уважением не пользуются. См.: [http://bd.fom.ru/report/cat/smi/smi_jour/d072322].

экспертов. — Л. Я.) формируется не вполне адекватная реальности своеобразная канцелярская ее модель...»⁹.

Реже встречаются публикации, в которых роль экспертов выглядит более самостоятельной и вместе с тем подчас еще менее презентабельной. Так, по словам Р. З. Хестанова, «институт политической экспертизы и консалтинга превратился в важнейшую часть современного политического управления... Растущее число учреждений консалтинга и экспертизы — это не только сфера потенциальных рекрутов внештатных агентов правительства, но и незаменимая для политических элит инстанция делегирования собственной ответственности... насущная потребность политического истеблишмента в услугах квазивнештатной экспертизы говорит не только о том, что политический организм государства не является строго очерченной структурой, но также о том, в каком направлении эволюционируют политические практики, конвертирующие капитал Истины в капитал Власти, и наоборот»¹⁰.

Приступая к эмпирическому исследованию, уместно, по-видимому, не занимать априорно позицию обвинения или защиты, а попытаться специфицировать в экспертизе «особый круг, особую систему со своими правилами игры и кодами»¹¹. Разумеется, это отнюдь не предполагает равнодушия, но требует некоторой отстраненности. Ее достижение не гарантировано, поскольку те, кто обсуждают проблемы экспертного сообщества, как правило, сами к нему принадлежат.

Еще одна специфическая трудность, с которой в данном случае сталкивается исследователь, связана с *искушенностью* респондентов. Едва ли не большинство экспертов в той или иной степени знакомы с приемами, позволяющими, не задавая вопрос «в лоб», побудить опрашиваемого высказать то, что он, возможно, не хотел бы открыто заявлять. Учитывая, что нас интересовали в том числе довольно деликатные аспекты экспертной деятельности (например, добросовестность, зависимость от заказчика и т. п.), определенные искажения были неизбежны. При разработке инструментария мы стояли перед выбором: попытаться по возможности уменьшить искажения *ценой*

⁹ Римский В. Л. Социальная политика как метод решения социальных проблем // Общественные науки и современность. 2006. № 5. С. 93.

¹⁰ Мыслящая Россия: Картография современных интеллектуальных направлений / под ред. В. Куренного. М., 2006. С. 78–80.

¹¹ Филиппов А. Участие эксперта // Отечественные записки. 2003. № 1.

утраты контроля над тем, какая (наверняка немалая) часть искушенных респондентов расшифруют подтекст вопросов, либо открыто спрашивать о том, что нас интересует. Мы выбрали последнее, с одной стороны, полагаясь на откровенность собеседников (что в данных обстоятельствах вряд ли хуже, чем полагаться на их наивность), а с другой — интерпретируя получаемые оценки как своего рода *верхнюю границу* значений «индикаторов благополучия». Впрочем, полученные ответы демонстрируют весьма критичное отношение экспертов к ситуации, сложившейся в их собственной среде. Однако, как бы то ни было, целесообразно в будущем дополнить наш прямолинейный подход более изощренными и сравнить результаты.

Инструментарий исследования разработан автором совместно с И. В. Мерсияновой. Полевой этап выполнен Центром изучения общественного мнения «Глас народа». Перед началом полевого этапа были составлены базы московских и региональных экспертов. Это было сделано путем объединения соответствующих баз Центра «Глас народа», Фонда эффективной политики и ЦИРКОН, а также списка, подготовленного в ГУ-ВШЭ (преимущественно исходя из состава известных экспертных органов, в том числе работающих при федеральных органах власти), и списков, предложенных региональными супервайзерами. Суммарно базы включали более 800 человек, из которых почти 600 приходилось на Москву. Отбор респондентов из базы был сделан на принципах территориальной направленной выборки. В итоге методом формализованного интервью был опрошен 301 респондент, из них 200 в Москве. 66 % респондентов являются членами различных экспертных и консультативных советов, 63 % очень часто или довольно часто дают экспертные заключения для органов власти, 60 % очень часто или довольно часто излагают свои экспертные позиции публично, в том числе в СМИ.

Раздельно фиксировались позиции экспертов, во-первых, в области экономической политики, во-вторых, социальной политики, в-третьих, внешней и оборонной политики, в-четвертых, политических процессов и государственного управления, в-пятых, политики в области образования, науки, культуры и инноваций. В числе других задавались вопросы, касавшиеся различий между большинством экспертов (каждый из которых в отдельности не оказывает заметного влияния на политику и общественное мнение) и меньшей частью экспертов, которые пользуются наибольшим влиянием и известностью. Эта последняя группа будет фигурировать ниже под условным

названием «элиты экспертного сообщества», хотя при проведении интервью и анкетирования слово «элита» не использовалось.

Приведем прежде всего данные об ответах на вопрос: «Выражают ли на деле эксперты доминирующие настроения и запросы гражданского общества? И если да, то адекватно или неадекватно?». Менее 2 % опрошенных сочли, что эти настроения и запросы выражаются экспертами вполне адекватно, 34 % ответили «скорее адекватно», 27 % — «скорее неадекватно», а 8 % — «безусловно не адекватно» либо «не выражают вовсе» (остальные затруднились ответить). Таким образом, доля хотя бы отчасти позитивных ответов составила только одну треть. В то же время позитивные ответы на вопрос, помогают ли эксперты гражданскому обществу понимать намерения и действия властей, дали 55 % респондентов, а 12 % ответили, что скорее мешают. Таким образом, для экспертов характерны представления, согласно которым экспертная среда представляет собой некую мембрану, через которую *сигналы, исходящие от власти, существенно лучше передаются гражданскому обществу, чем сигналы, исходящие от гражданского общества, — власти*. Среди вариантов ответа на оба названных вопроса о роли экспертов в диалоге гражданского общества с властью предлагался также вариант «в России отсутствует гражданское общество». Его выбрал примерно каждый четвертый респондент.

Имеет смысл взглянуть на приведенные данные в свете ответов на вопросы, касающиеся искажений, вольно и невольно привносимых экспертами в свои оценки. Искажения бывают *вынужденными*, связанными с существующей, по мнению эксперта, необходимостью упростить реальную картину, чтобы ее смогла воспринять целевая аудитория, либо *преднамеренными*, привносимыми с целью навязать аудитории свои представления, обеспечить поддержку тем или иным силам, взглядам и т. д. Респондентам задавались вопросы о том, согласны ли они с тем, что такие явления имеют место. В отношении вынужденных искажений (упрощений, пренебрежения полнотой картины и нюансами) с этим согласились 88 % всех опрошенных, в отношении намеренных искажений — 89 %. Интересно, что среди экспертов по экономической политике доли положительных ответов на оба вопроса оказались наименьшими (по 79 %). Наибольшими же при ответе на вопрос о вынужденных искажениях они оказались у экспертов в области политических процессов и государственного управления (89 %), а при ответе на вопрос о преднамеренных искажениях — у экспертов в области внешней и оборонной политики (94 %).

В табл. 6 приведено распределение суждений опрошенных о частоте вынужденных и преднамеренных искажений (в процентах от числа тех, кто признавал, что соответствующие явления имеют место; доли затруднившихся дать ответ либо давших иные варианты ответа не приводятся).

Таблица 6

Распределение ответов на вопрос: «Как часто эксперты вынуждены давать упрощенные оценки либо преднамеренно пренебрегать полнотой картины, нюансами и т. д., представляя свою позицию различным аудиториям?» (%)

Аудитория	Вынужденно упрощают		Преднамеренно пренебрегают полнотой и т. п.	
	часто и очень часто	редко и очень редко	часто и очень часто	редко и очень редко
Заказчики экспертной работы	72	13	61	21
Представители власти, не являющиеся непосредственными заказчиками	65	27	50	39
Широкая аудитория, в том числе через СМИ	86	12	70	25

Наибольшее число опрошенных (44,5 %) считают, что к вынужденным упрощениям одинаково часто прибегают элита сообщества и его рядовые члены. Однако 26 % полагает, что чаще это делают эксперты, принадлежащие к элите, а 13 % — те, кто к ней не принадлежат. Что же касается намеренного создания превратных представлений у аудитории, то, по мнению 40 % респондентов, чаще это встречается в деятельности элитной группы, по мнению 39 % — одинаково часто в этой группе и за ее пределами и, по мнению 9 % — среди «рядовых» экспертов.

Задавался также вопрос, что чаще всего побуждает экспертов пренебрегать полнотой картины, а также затушевывать различия между твердо установленными фактами и лишь частично подтвержденными гипотезами (допускалось несколько вариантов ответа). По оценке 49 % респондентов, наиболее типичная причина — стремление дей-

ствовать в интересах конкретного заказчика. Несколько реже называлось стремление обеспечить поддержку тем или иным политическим силам (34 %), преувеличить меру своей компетентности (27 %), улучшить свое материальное положение (21 %), наиболее ярко и доступно выразить свою мысль (19 %).

Была также сделана попытка оценить с помощью респондентов ряд факторов, которые сказываются на качестве экспертной работы. Данные представлены в табл. 7 (удельные веса соответствующих вариантов ответа в процентах, доли затруднившихся ответить или предложивших другие ответы не приводятся). Как видно из таблицы, в восприятии опрошенных факторы, лимитирующие качество, влияют на элиту сообщества примерно в такой же степени, как на «рядовых» экспертов, а по отдельным позициям даже сильнее.

Таблица 7

Ответы на вопрос, считает ли респондент, что эксперты, как правило... (%)

	«Рядовые» эксперты		Элита сообщества	
	Безусловно, да / скорее да	Безусловно, нет / скорее нет	Безусловно, да / скорее да	Безусловно, нет / скорее нет
...располагают временем для тщательной проверки гипотез проработки выводов	33	61	35	56
...стремятся тщательно проверять свои гипотезы и прорабатывать выводы	35	58	35	58
...имеют возможность строить работу в соответствии с собственными предпочтениями, а не рыночной конъюнктурой	33	62	28	67
...свободны от необходимости адаптировать свои выводы к интересам конкретного заказчика	28	65	20	67

	«Рядовые» эксперты		Элита сообщества	
	Безусловно, да / скорее да	Безусловно, нет / скорее нет	Безусловно, да / скорее да	Безусловно, нет / скорее нет
...свободны от необходимости адаптировать свои выводы к представлениям коллег по институту, центру, вузу, СМИ и т. д.	52	42	54	40
...свободны от необходимости адаптировать свои выводы к представлениям, доминирующим в профессиональной или политической «тусовке», к которой они принадлежат	43	51	48	47
...свободны от давления властей, цензуры	36	58	29	65
...имеют возможность представить оценки собственной аудитории	74	21	80	14

В определенной степени качество экспертной работы зависит от того, каким образом передаются и усваиваются соответствующие *навыки*. 79 % опрошенных считают, что в настоящее время экспертные навыки приобретаются помимо и даже вопреки тому, что дает российская система образования, включая аспирантуру; противоположного мнения придерживаются 10 % респондентов, остальные затруднились ответить. Впрочем, 25 % опрошенных убеждены, что формирование таких навыков — не дело системы образования, поскольку те, у кого есть соответствующие способности и склонности, самостоятельно ими овладеют, если понадобится. В то же время 72 % респондентов с этим не согласны, а 78 % считают, что формирование навыков экспертной деятельности — один из признаков высокого качества подготовки политологов, экономистов, журналистов и т. п.

Ряд вопросов касались *стимулов* экспертной деятельности. В частности, респондентам предлагалось оценить, какие качества в наибольшей степени способствуют, с одной стороны, успеху экспертов в СМИ, их авторитету в глазах широкой публики, а с другой — их сотрудничеству с ведущими политиками с целью оказать влияние на принятие ответственных решений (в каждом случае допускался выбор нескольких вариантов ответа). Представления об этом значимы с двух точек зрения. Во-первых, с факторами успеха (пусть даже всего лишь предполагаемыми) связаны существенные стимулы, при прочих равных условиях, заметно модифицирующие поведение экспертов. Во-вторых, именно те эксперты, которым удастся добиться доступа в СМИ и уважения широкой аудитории, равно как и те, которые вовлечены в подготовку ответственных решений, фактически либо потенциально играют наибольшую роль в коммуникациях между властью и гражданским обществом.

По мнению опрошенных, успех в СМИ и у широкой публики определяется в первую очередь умением доступно и ярко излагать свою позицию (вариант ответа выбрали 48 % респондентов), располагающей манерой поведения, общительностью, коммуникабельностью (47 %), знанием фактов, информированностью (38 %), оригинальностью мышления (32 %), умением строить отношения с заказчиками (30 %). Реже выбирались варианты ответа, характеризующие профессионализм: высокий интеллектуальный уровень (27 %), оперативность в работе и общественный темперамент (по 22 %), способность осваивать новые проблемы (15 %), широта интересов, кругозор (13 %), интуиция (12 %), лучшее, по сравнению с коллегами, знакомство с профессиональной литературой (4 %). В то же время качества, характеризующие этическое поведение эксперта, не воспринимаются как благоприятствующие успеху. Так, на склонность подчинять свою жизненную позицию идеалам как фактор успеха указали только 3 % респондентов, на принципиальность — 4 %, на скрупулезность анализа и добросовестность в изложении его результатов, а также на стремление к поиску объективной истины — по 5 %. В то же время склонность к компромиссам упомянули 10 %, житейскую приспособленность — 15 %.

В качестве фактора, благоприятствующего сотрудничеству экспертов с ведущими политиками, бесспорным лидером выступает умение понимать и готовность учитывать конкретные интересы заказчика: этот вариант ответа выбрали 65 % респондентов. Да-

лее с большим отрывом следуют знание фактов, информированность (36 %), располагающая манера поведения (32 %), умение доступно и ярко излагать свою позицию (28 %), высокий интеллектуальный уровень (26 %), оперативность в работе (25 %), способность быстро осваивать новые проблемы (21 %), интуиция (17 %), оригинальность мышления и высокая работоспособность (по 13 %). Сравнительно немногие назвали скрупулезность анализа и добросовестность изложения, а также широту интересов, кругозор (по 9 %), хорошее знакомство с профессиональной литературой (7 %). При этом на такое качество, как склонность к компромиссам, указали 32 % опрошенных, тогда как на стремление к поиску объективной истины — 6 %, на принципиальность — 5 %, на склонность подчинять свою жизненную позицию идеалам — 1 %.

В целом полученные результаты в этой части не дают больших оснований для оптимизма. В самом деле, по мнению большинства респондентов, в роли *наиболее различных голосов общественности* выступают голоса ярких коммуникабельных личностей, эрудитов, неплохих профессионалов, но людей в высокой степени ориентирующихся на интересы заказчиков (а ими государственные органы оказываются неизмеримо чаще, чем структуры гражданского общества), склонных к компромиссам и зачастую не слишком принципиальных.

Исследование дало определенное представление и о собственно *экономическом аспекте* стимулов и условий экспертной деятельности. Полученные оценки приведены в табл. 8. Формулировки обоих отраженных в таблице вопросов допускали выбор не более трех вариантов ответов; в таблице указаны доли респондентов (в процентах), выбравших тот или иной вариант.

Таблица 8

Распределение ответов на вопрос: «Какие источники финансирования экспертной деятельности в нашей стране играют и должны играть наиболее важную роль?» (%)

	Играют	Должны играть
Заказы государственных и муниципальных органов	61	41
Заказы частного бизнеса	50	43

Окончание таблицы 8

	Играют	Должны играть
Средства международных организаций	28	10
Бюджетное финансирование НИИ, вузов и т. п.	28	41
Средства НКО, связанных со структурами власти	27	14
Гранты зарубежных фондов	18	11
Гранты отечественных фондов	17	43
Средства НКО, тесно связанных с бизнесом	15	25
Средства НКО, связанных с политическими партиями	12	14
Средства СМИ	10	15
Средства НКО, связанных со структурами гражданского общества	7	40
Другие варианты ответов (включая долю затруднившихся ответить)	6	6

Очевидно стремление экспертов, во-первых, к большей *диверсификации источников финансирования*, во-вторых, к повышению роли *распределяемых по конкурсу грантов отечественных фондов* при относительном снижении роли непосредственных заказов государственных и муниципальных органов, а также средств, поступающих из-за рубежа, и, в-третьих, к финансовому подкреплению *запросов на аналитическую работу, исходящих от самого гражданского общества*. Между тем, что касается сегодняшней ситуации, то, судя по ответам на соответствующий уточняющий вопрос, большинство респондентов считают, что примерно половину всего финансирования экспертно-аналитической работы пока непосредственно обеспечивают структуры власти (без участия получающих бюджетную поддержку грантовых фондов и т. п.), а также политические силы и организации, активно поддерживающие власть. В то же время доли финансирования со стороны отечественного бизнеса и зарубежных (включая международные) источников оцениваются примерно в 15 % каждая, доля оп-

позиционных сил и организаций — чуть более чем в 5 %, а доля политически нейтральных общественных структур — менее чем в 5 %.

Примечательны различия в частоте упоминания тех или иных источников респондентами, специализирующимися в разных областях экспертизы. Говоря о нынешнем положении вещей, специалисты по социальной политике, а также по политическим процессам и государственному управлению упоминали заказы органов власти гораздо чаще, чем специалисты по внешней и оборонной политике, а также политике в области образования, науки, культуры и инноваций (67–69 % против 53–54 %). В то же время именно эти две группы экспертов, наряду со специалистами по политическим процессам и государственному управлению, с наибольшей частотой (25–31 %) называли финансирование из средств НКО, связанных со структурами власти, тогда как среди опрошенных специалистов в области экономической политики данный источник упомянули только 14 %. Заказы частного бизнеса и средства тесно связанных с ним НКО оказались среди лидеров по упоминаемости экспертами, специализирующимися не только в области экономической политики, но и политических процессов и государственного управления, а также внешней и оборонной политики. О средствах международных организаций примерно с одинаковой частотой (21–27 %) говорили представители всех рассматривавшихся специализаций. Что же касается зарубежных фондов, о них чаще всего (26–33 %) упоминали эксперты по социальной и экономической политике и существенно реже (10–16 %) — специалисты по внешней и оборонной политике, а также по политическим процессам и государственному управлению. Наконец, финансирование из средств НКО, связанных со структурами гражданского общества, относительно часто (20 %) называлось специалистами в области науки, образования, культуры и инноваций, вдвое реже специалистами в области экономики и особенно редко (4–5 %) экспертами по социальной политике, политическим процессам и государственному управлению. В отношении желательного состава источников финансирования специалисты разного профиля высказывали в целом более близкие суждения, чем в отношении ситуации, сложившейся в настоящее время.

Немалое значение имеют представления экспертов о том, *насколько востребованы непредвзятые компетентные оценки*, отражающие в том числе настроения гражданского общества. Если эксперты убеждены в такой востребованности, это весьма позитивным образом ска-

зывается на их мотивации, если нет — то при прочих равных условиях усиливается склонность к умолчаниям и компромиссам. Как видно из данных, представленных в табл. 9, большинство опрошенных испытывают скепсис в отношении как *заинтересованности*, так и *способности* властей учитывать по-настоящему независимые и квалифицированные экспертные суждения. Причем сомнения в способности даже более выражены, чем сомнения в заинтересованности.

Таблица 9

Распределение ответов на вопрос: «Заинтересованы ли и способны ли органы власти учитывать рекомендации наиболее компетентных и непредвзятых экспертов?» (%)

	Безусловно да	Скорее да	Скорее нет	Безусловно нет	Затруднились ответить
Заинтересованы	7	33	52	6	2
Способны	3	32	54	8	3

В числе других задавался также вопрос, непосредственно относившийся к заинтересованности органов власти учитывать доминирующие настроения и запросы гражданского общества. Безусловно положительный ответ дали 4 % респондентов, ответ «скорее да» — 19 %, «скорее нет» — 42 %, «безусловно нет» — 12 %, а 21 % опрошенных выбрали вариант ответа «гражданского общества в нашей стране не существует», остальные затруднились ответить. Следует подчеркнуть, что такого рода данные существенны для оценки не столько действительной позиции властей, сколько *ожиданий* и *мотивации* экспертов, выстраивающих свои отношения с органами власти, которые, как было показано, являются или как минимум воспринимаются в качестве основных адресатов аналитики.

Таким образом, преобладающие источники финансирования экспертной деятельности и ожидания большинства ее участников в целом не благоприятствуют эффективному выполнению в ее ходе функций интерфейса между гражданским обществом и властью. Однако такого рода состояние среды данной деятельности может компенсироваться импульсами, которые порождаются самим *экспертным сообществом*, выражая его этос. Понятно, что для этого, прежде всего, необходимо восприятие данного сообщества как *реально существующего* и выраженное *чувство принадлежности* к нему. Наряду с по-

лярно противоположными ситуациями — ярко выраженным ощущением высоко ценимой принадлежности к сообществу и восприятием экспертной среды всего лишь как собирательного обозначения чуждых друг другу людей — возможны и вероятны промежуточные ситуации. При подготовке исследования была выдвинута гипотеза, что о референтности экспертов по отношению друг к другу и об этосе сообщества есть основания говорить скорее применительно к отдельным группам, разделенным глубокими разграничительными линиями, чем по отношению ко всем, кто причисляет себя к экспертам.

Опрос в полной мере подтвердил гипотезу. 43 % респондентов считают «разграничительные линии», разделяющие экспертную среду, настолько значимыми, что трудно говорить о сообществе как таковом. Еще 40 % полагают, что сообщество все же существует, но «разграничительные линии» более значимы, чем его единство. И только 10 % оценивают внутренние «разграничительные линии» как нечто менее значимое, чем единство экспертного сообщества. Остальные затруднились ответить либо дали иные ответы.

Близким по характеру был и другой вопрос, задававшийся респондентам: «К какому экспертному сообществу Вы скорее ощущаете свою принадлежность?». Единое российское экспертное сообщество назвали 17 %, более узкое сообщество (нечто очерчиваемое «разграничительными линиями») — 71 %, международное экспертное сообщество — 2 %, а 5 % заявили, что не ощущают принадлежности к какому-либо экспертному сообществу (еще 5 % дали иные ответы или не ответили вообще).

Какие же «разграничительные линии» в наибольшей степени разделяют экспертов? Если, например, это профессиональная принадлежность, то с точки зрения качества интерфейса между гражданским обществом и властью это не так существенно: чувство принадлежности к сообществу, пусть не слишком широкому, и ощущение ответственности перед коллегами помогают выстоять перед искушением ангажированности и соблазном потакания заказчику. Однако, как свидетельствуют данные, приведенные в табл. 10, наиболее существенны «разграничительные линии», отражающие близость к власти, неформальные связи и принадлежность к одному кругу регулярного общения. Не только эти обстоятельства, но и политическая ориентация и общность источника финансирования значимее в рассматриваемом отношении, чем, например, схожий уровень квалификации или профессиональная принадлежность.

Таблица 10

Распределение ответов на вопрос: «В какой мере те или иные характеристики, формируя различные подгруппы экспертов, влияют на внутреннюю дифференциацию экспертной среды?» (%)

Характеристики	Влияют сильно	Влияют средне	Влияют слабо	Не влияют	Затруднились ответить
Общая профессия, одинаковое образование	19,3	29,2	36,5	12,6	2,3
Принадлежность к одному научному направлению	23,6	34,2	27,9	10,0	4,3
Схожая политическая ориентация	46,2	32,2	15,6	4,0	2,0
Близость к власти или оппозиции	69,1	18,9	6,0	2,7	3,3
Схожий уровень квалификации	27,6	34,6	23,9	9,6	4,3
Общая география деятельности	18,6	32,9	30,2	11,0	7,3
Принадлежность к одному кругу регулярного общения	53,8	31,9	10,0	1,7	2,7
Межличностные отношения, неформальные связи	54,2	29,6	12,3	1,7	2,3
Одинаковый источник финансирования	38,2	24,6	19,3	12,0	6,0
Принадлежность к той или иной возрастной группе, поколению	12,3	34,9	36,5	12,6	3,7

Немаловажно и восприятие членами экспертного сообщества возможного конфликта между ролью эксперта (в указанном выше смысле) и другими ролями, параллельно выполняемыми теми же людьми в качестве исследователей, преподавателей вузов, политтехнологов, публицистов и т. д. Лишь 17 % респондентов считают, что конфликт отсутствует, а 12 % — что он проявляется слабо. Гораздо больше (22 %) тех, кто полагают, что он проявляется сильно, а 45 % считают, что он проявляется в средней степени (5 % опрошенных

затруднились ответить). Значительно менее других ощущают такого рода конфликт опрошенные эксперты, специализирующиеся в области экономической политики: 33 % из них считают, что он отсутствует, и только 51 % — что он проявляется сильно или средне, тогда как среди опрошенных специалистов в других областях сильные или средние по интенсивности проявления конфликта ощущают примерно по 70 % (максимум — 73 % — приходится на экспертов в области внешней и оборонной политики).

Судя по полученным данным, респонденты по-разному разрешают такого рода конфликты для самих себя, отдавая приоритет той или иной роли. 36 % считают себя в первую очередь экспертами, 44 % учеными, 10 % журналистами, 5 % общественными деятелями, остальные дали иные ответы.

При этом *сравнительная оценка* качеств типичного эксперта с качествами типичного ученого-обществоведа выглядит довольно противоречиво (см. табл. 11). По мнению большинства опрошенных, типичному эксперту в гораздо большей степени свойственны высокий профессионализм и успешность в работе. Иными словами, респонденты, базирясь на собственном опыте, считают, что в экспертной среде трудно удержаться «середнякам», *конкурентный отбор* в ней сегодня жестче, чем в среде собственно научной.

Какие же сравнительные преимущества позволяют войти в экспертную среду? Как полагают большинство опрошенных, это, в частности, преимущества в интеллектуальном уровне и аналитических способностях, оригинальности мышления, широте интересов, работоспособности и др. Особенно выделяются такие качества, как знание фактов, интуиция, способность быстро осваивать новые проблемы, оперативность в работе, общественный темперамент, располагающая манера поведения, коммуникабельность, умение доступно и ярко излагать свою позицию. По всем этим позициям число респондентов, отдавших преимущество экспертам, по сравнению с «обычными» обществоведами, многократно превышает число оппонентов данной точке зрения. Но такой же многократный перевес получили оценки, согласно которым эксперты уступают в принципиальности, скрупулезности анализа и добросовестности изложения его результатов, стремлении к поиску объективной истины и склонности подчинять свою жизнь идеалам. В то же время они значительно опережают «обычных» обществоведов в житейской приспособленности, склонности к компромиссам, а также в умении понимать и учитывать интересы заказчика.

Таблица 11

Распределение ответов на вопрос: «В какой мере перечисленные качества и способности в целом характерны для большинства экспертов по сравнению с большинством ученых-обществоведов?» (%)

Качества	Более ха- рактерны	Одинаково характерны	Менее ха- рактерны
Высокий интеллектуальный уровень, ярко выраженные аналитические способности	34,9	40,2	20,3
Интуиция	56,1	24,3	15,6
Оригинальность мышления	40,5	27,2	26,2
Принципиальность	11,3	22,6	58,8
Лучшее знакомство с современной литературой в своей профессиональной области	21,9	33,9	38,9
Высокий профессионализм, успешность в работе	48,8	29,6	16,6
Знание фактов / информированность	69,4	19,9	8,6
Широта интересов, кругозор	40,9	30,2	23,9
Скрупулезность и добросовестность в анализе и изложении его результатов	17,9	24,6	53,8
Умение понимать конкретные интересы заказчика и готовность их учитывать	79,7	7,0	8,6
Располагающая манера поведения, общительность, коммуникабельность	66,1	20,6	7,6
Способность быстро осваивать новые проблемы, еще неизученные вопросы	60,8	21,9	13,0
Житейская приспособленность	60,1	21,6	10,3
Высокая работоспособность	41,5	39,5	14,3
Оперативность в работе	83,4	7,6	6,0
Общественный темперамент	64,5	16,9	8,6
Умение доступно и ярко излагать свою позицию	63,5	23,9	7,6
Склонность к компромиссам	55,1	21,3	16,6
Стремление к поиску объективной истины/самостоятельность, независимость в оценках	20,3	21,9	51,5

Качества	Более ха- рактерны	Одинаково характерны	Менее ха- рактерны
Склонность подчинять свою жизнен- ную позицию идеалам	8,0	20,9	54,5
Терпимость к чужим точкам зрения, мнениям	23,3	34,9	33,6

Верны или неверны представления экспертов о своих коллегах, они неизбежно сказываются на взаимных ожиданиях и нормах поведения в экспертной среде. Ведь принадлежность к сообществу ощутимо влияет на *мотивацию* экспертов. При этом, судя по полученным ответам, мнение коллег и нормы, существующие в этой среде, заметно сильнее побуждают быть в курсе того, что делают другие эксперты, и стремиться к убедительности оценок для аудитории (не всегда способной отделить риторику от содержательных аргументов), чем заботиться о научной обоснованности и избегать неискренности (см. табл. 12). Таким образом, *экспертная среда не столько противостоит задаваемым ей извне критериям успеха, сколько склоняется к их поддержке*. По сути, в ней утверждаются нормы своего рода бизнеса, в котором главное – сформировать и удовлетворить спрос, а также учитывать позиции других участников рынка. Респонденты отчетливо выражают стремление к независимости, прежде всего финансовой (вспомним данные приведенной выше табл. 8), но, похоже, довольно многие из них воспринимают готовность приспосабливаться в качестве чуть ли не обязательной черты успешного эксперта.

Таблица 12

Распределение ответов на вопрос: «В какой мере мнение коллег по экспертному сообществу и определенные нормы, существующие в этой среде, побуждают экспертов...» (%)

	В существен- ной степени побуждают	В незна- чительной степени по- буждают	Вообще не побуждают	Затруднились ответить
...стремиться к убе- дительности своих оценок для аудито- рии?	56	33	8	3

Окончание таблицы 12

	В существенной степени побуждают	В незначительной степени побуждают	Вообще не побуждают	Затруднились ответить
...заботиться о научной обоснованности своих оценок?	33	50	15	2
...избегать неискренности в оценках?	20	48	27	5
...быть в курсе того, что делают другие эксперты?	59	27	11	3
...быть в курсе новейших достижений в соответствующей области науки?	46	42	9	3

В заключение вернемся непосредственно к сюжету, на котором фокусировалось исследование: в какой мере уместно связывать с экспертным сообществом роль интерфейса между гражданским обществом и властью? Как говорилось в начале раздела, лишь немногим более трети опрошенных придерживаются мнения, что эксперты хотя бы отчасти выражают преобладающие настроения и запросы гражданского общества. Обратимся теперь к ответам на вопрос, каковы наиболее важные условия более успешного выполнения экспертным сообществом роли связующего звена между гражданским обществом и властью (допускался выбор нескольких вариантов ответа). Чаще всего называлось усиление финансовой независимости экспертной деятельности (44 % респондентов). Далее следовали более высокий уровень развития самого гражданского общества (34 %), более ответственное, принципиальное отношение экспертов к своей деятельности (32 %), более высокая компетентность экспертов и более внимательное отношение властей к их деятельности (по 30 %), изменение характера власти (29 %), более адекватное выражение экспертами интересов гражданского общества и меньшая ангажированность средств массовой информации (по 25 %) и меньшая подверженность экспертов идеологическим влияниям (23 %). Другие варианты выбрали менее 10 % опрошенных.

Было также задан вопрос, какова вероятность формирования таких условий в ближайшем будущем. Безусловно высокой ее сочли 2 % респондентов, скорее высокой — 10 %, скорее низкой 65 %, а безусловно низкой 19 % (остальные не дали определенных ответов). Однако среди экспертов по внешней и оборонной политике и по политике в области образования, культуры, науки и инноваций скорее высокой такую вероятность считают по 18–19 % опрошенных.

4.4. Диалог, необходимый всем участникам

Резюмируя результаты исследования, необходимо вновь подчеркнуть, что нелестные оценки ситуаций в экспертном и профессиональных сообществах непосредственно выражают *представления* респондентов, которые (по предположению проводивших опрос), принадлежат к этим сообществам. Существенно также, что сам характер сообществ с их подчас не слишком четко идентифицируемыми рамками и составом, строго говоря, не позволял рассчитывать на репрезентативный характер выборок. Соответственно, полученные данные никак не претендуют на роль исчерпывающей «объективной» характеристики ни наиболее известных представителей интеллигенции, ни экспертов. Однако то, как на деле протекает *общение* власти с гражданским обществом, в огромной степени зависит именно от представлений, ожиданий, доверия к посредникам, интерпретации содержания диалогов и выражаемых в них интересов сторон и т. п. Думается, что в этом отношении результаты исследования позволяют понять довольно многое. В частности, они предостерегают от иллюзий, весьма распространенных не столько в среде гражданского общества, сколько «в коридорах власти». Сегодня там зачастую переоценивают надежность своих коммуникаций с гражданским обществом (если иметь в виду его основную, неполитизированную часть, а не те НКО, которые аффилированы с властью, с одной стороны, или заведомо оппозиционные группы — с другой).

Первая из иллюзий, о которых идет речь, — обычно принимаемая на веру тождественность высказываний элиты профессиональных сообществ с представлениями, опасениями и чаяниями, которые преобладают в этих сообществах, равно как тождественность добрых отношений между властью и элитными группами с поддержкой власти со стороны сообществ в целом. Вторая иллюзия — допущение,

будто эксперт, зависящий от заказчика, не подвержен искушению говорить то, что заказчику приятно услышать, что способствует получению новых заказов и т. п.

Представители власти не всегда готовы немедленно следовать запросам гражданского общества, но несомненно хотели бы их *идентифицировать*. В существующих обстоятельствах это затруднительно. Незавершенность становления сферы публичной политики и невнимание ведущих СМИ к позициям структур гражданского общества не компенсируются теми во многом персонифицированными каналами общения, которые предоставляются группами, выступавшими объектами нашего изучения. Структуры гражданского общества стремятся быть услышанными, представители власти объективно нуждаются в неискаженной информации об их настроениях. Соответственно, интересам обеих сторон отвечало бы существенное расширение круга независимых отечественных фондов, финансирующих экспертно-аналитическую деятельность, стимулирование автономной «низовой» самоорганизации в экспертной среде и профессиональных сообществах и т. п. Короче говоря, нужно предоставить гражданскому обществу и власти больше возможностей общаться с помощью подлинно *непредвзятых* и *независимых* посредников.

Глава 5. Взаимоотношения власти и организованной общественности в восприятии населения, руководителей НКО и муниципальных служащих

Сегодня в России роль посредника в коммуникативном процессе между российским государством и обществом отводится некоммерческим организациям, или организованной общественности. Предполагается, что последняя отделена от государственного аппарата и организована на принципах самоуправления, добровольности, общественной инициативы как некий субъект, которому определенное сообщество отдельных граждан делегирует право представлять свои интересы. Субъектом общественности может выступать отдельная личность, обладающая «духом» общественности, который проявляется в ответственности, способности к солидарным действиям, толерантности, добровольчестве, инициативности, гражданственности и других качествах, которые характеризуют человека как общественно активного. Им также могут быть различные добровольные объединения граждан — общественные объединения, негосударственные некоммерческие организации, инициативные группы и другие объединения неинституционального характера. Их деятельность стала важнейшим фактором общественного развития. Они вносят существенный вклад в решение социальных проблем, становясь партнерами органов власти — традиционных субъектов, уполномоченных на их решение.

Данная глава посвящена вопросам взаимодействия НКО и органов власти разных уровней (местного, регионального и федерального), его формам, интенсивности, реальным и желаемым образам этого взаимодействия. Информационную основу составили материалы трех социологических исследований, проведенных в рамках мониторинга состояния гражданского общества ГУ-ВШЭ. Во-первых, это всероссийский опрос руководителей негосударственных некоммерческих организаций (1054 человека). Во-вторых, всероссийский опрос должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих (опрошено 1003 респондента из 1003 муниципальных образований разных типов по всероссийской репрезентатив-

ной выборке). В-третьих, массовые опросы населения по технологии Георейтинга (34 000 человек). (Подробно методики их проведения см. гл. 3 наст. изд.)

5.1. Социально-экономический контекст взаимодействия органов власти и НКО

Трансформационный процесс в России 1990-х годов сопровождался обострением проблем социально-экономического развития, которые приобретали наибольшую остроту на уровне повседневной жизни конкретных муниципальных образований. Сегодняшнюю ситуацию в России принято характеризовать в терминах стабилизации и социально-экономического подъема. Однако лишь 43 % должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих оценивают социально-экономическую ситуацию на территории своих муниципальных образований как благоприятную, нормальную (см. рис. 1). Каждый второй видит в ней элементы социальной напряженности (52 %).

Среди муниципальных образований, в которых социально-экономическая ситуация оценивается как нормальная и благоприятная, лишь в 28 % доходы местного бюджета позволяют в той или иной мере решать вопросы местного значения самостоятельно, в том числе в полной мере только в 4 % муниципальных образований. Среди муниципальных образований, где отмечаются элементы социальной напряженности, эта доля еще меньше — 21 %; там, где обстановка крайне напряженная и неопределенная, — 11 % и 12 % соответственно.

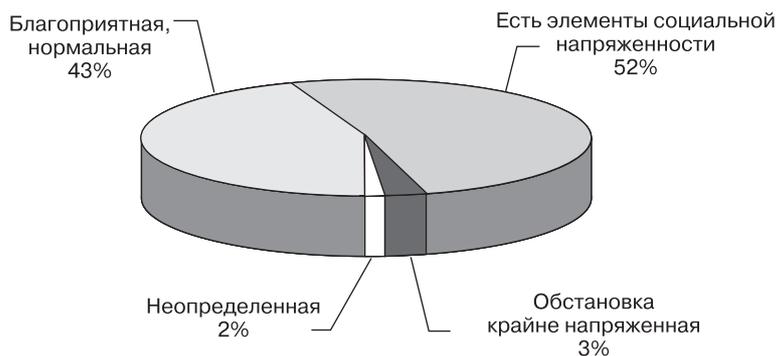


Рис. 1. Оценка социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях всех типов (%)

Наблюдается некоторая дифференциация оценок социально-экономической ситуации в зависимости от типа муниципального образования (см. рис. 2). Однако стоит отметить, что на рубеже 2007–2008 гг. произошел определенный перелом. Так, в прежние годы в городских округах вектор оценки ситуации в большей мере стремился к позиции «благоприятная и нормальная», чем в других типах муниципальных образований. Руководители городских территорий давали в целом более высокие оценки социально-экономической ситуации по сравнению с сельскими руководителями. В настоящее время мы наблюдаем выраженное сближение оценок руководителей муниципальных образований разных типов не только за счет улучшения оценок на мало урбанизированных территориях, но и за счет понижения оценок в городских округах. Хотя в сельских поселениях до сих пор отмечается позиция «обстановка крайне напряженная» (на уровне 8 %).

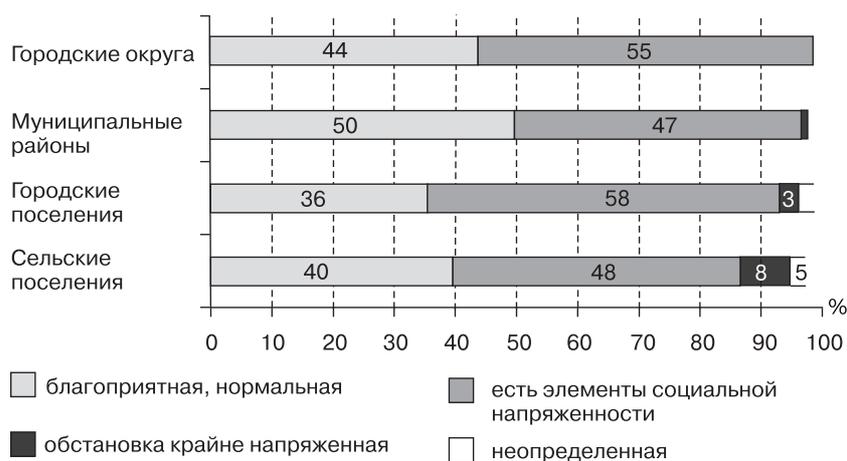


Рис. 2. Оценка социально-экономической ситуации в разных типах муниципальных образований (%)

С течением времени социально-экономическая ситуация в городах имела некоторую тенденцию к нормализации (см. табл. 1). Обратимся к результатам опросов глав городов, проводимых социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов с начала 1990-х годов. Если в качестве точки отсчета выбрать начало 1993 г., поскольку по истечении одного года с начала радикального реформирования в стране можно было подводить какие-

либо первые предварительные итоги, то в дальнейшем наблюдается устойчивая тенденция к росту доли руководителей, оценивших ситуацию в своих городах как нормальную. В настоящее время чуть менее половины опрошенных дают именно такую оценку ситуации, хотя в 2007 г. ее получили 55 % городских округов. В то же время заметно сократилась доля оценок ситуации как крайней напряженной, которая после подъема в 1995 г. резко пошла на убыль и до последнего времени держалась на уровне 2–4 %. Также после нарастания в 1998 г. вновь сошла «на нет» доля неопределенных оценок ситуации.

Постепенно сокращалась доля городских руководителей, считающих, что ситуация в их городах характеризуется присутствием элементов социальной напряженности. Однако с 2007 г. стал наблюдаться рост таких оценок, и в 2008 г. доля городских руководителей, отмечающих элементы напряженности в своих муниципальных образованиях, возросла на 13 п. п. Одновременно увеличивалась и доля оценок ситуации как благоприятной и нормальной, но в 2008 г. их доля сократилась на 11 п. п. Таким образом, в целом можно говорить, что общая оценка ситуации в городах стала восприниматься должностными лицами органов местного самоуправления и муниципальными служащими менее благоприятно. Кстати сказать, в 63 % городских округов, где ситуация оценивается как нормальная или благоприятная, доходы местного бюджета в той или иной мере позволяют решать вопросы местного значения, но только в 12 % из обследованных муниципальных образований это возможно в полной мере.

Таблица 1

**Оценка социально-экономической ситуации в городах
(по данным опросов глав городов 1993–2008 гг., %)**

Характеристики ситуации	Годы							
	1993	1995	1998	2001	2005	2006	2007	2008
Нормальная	4	7	16	32	51	51	55	44
Неопределенная	4	0	12	5	3	7	0	1
С элементами напряженности	61	50	52	50	40	37	42	55
Крайне напряженная	22	43	20	5	3	4	2	0
На грани социального взрыва	9	0	0	0	3	0	0	0

Возможности улучшения социально-экономической ситуации в своем муниципальном образовании 87 % должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих связывают с активизацией участия населения в решении вопросов местной жизни. Однако субъектом решения вопросов местного значения вряд ли сможет стать все население «вообще», скорее субъектную роль способны взять на себя различные негосударственные некоммерческие организации от территориального общественного самоуправления до организаций, занятых социальной поддержкой граждан, развитием культуры и искусства, охраной окружающей среды и другими вопросами, решение которых вносит свой вклад в удовлетворение потребностей населения в системе местного самоуправления. Почти 40 % руководителей НКО полагают, что могут участвовать в решении вопросов местного значения, если их затраты компенсируются со стороны органов власти. Охарактеризуем в связи с этим взаимодействие НКО и органов местного самоуправления.

5.2. Особенности взаимодействия НКО и органов местного самоуправления

Взаимодействие органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций обладает определенной спецификой по сравнению с аналогичными взаимоотношениями НКО и органов государственной власти.

Во-первых, сферой деятельности обоих взаимодействующих субъектов являются вопросы местного значения. С одной стороны, сами НКО, действующие на местном уровне, нацелены в первую очередь на удовлетворение потребностей населения в системе местного самоуправления. Практически две трети (68 %) должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих полагают, что наиболее заметную роль в жизни их муниципальных образований играют именно местные НКО, то есть организации, функционирующие в пределах территории органа местного самоуправления. Каждый восьмой респондент (12 %) приписывает эту роль региональным организациям, каждый седьмой (14 %) — отделениям общероссийских общественных объединений. С другой стороны, муниципальные чиновники видят целесообразность участия негосударственных некоммерческих организаций в решении большинства вопросов местного значения и чаще всего на городских территориях. Так, в город-

ских округах в этом ряду упоминаются все тридцать предложенных респондентам вопросов местного значения, причем лишь семь из них упоминаются реже чем каждым десятым респондентом. В городских округах чаще всего целесообразность участия НКО отмечается в решении таких вопросов местного значения, как:

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры (67 %);
- обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта (62 %);
- организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов (62 %);
- охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения (59 %);
- создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения (59 %);
- организация мероприятий по охране окружающей среды (56 %).

Аналогичная ситуация складывается в поселениях — городских и сельских. Однако в сельских поселениях респонденты демонстрируют меньшую заинтересованность в участии НКО в решении схожих вопросов местного значения по сравнению с городскими поселениями (см. табл. 2). Таким образом, должностные лица органов местного самоуправления и муниципальные служащие чаще всего видят целесообразность участия НКО в решении вопросов местного значения на территории городов — в городских округах и городских поселениях. Причем на этом уровне востребованность деятельности НКО чаще выражается респондентами из городских округов.

Таблица 2

Перечень вопросов местного значения, участие НКО в решении которых является наиболее целесообразным (выборочно по списку лидирующих позиций в городских округах, %)

Вопросы местного значения	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	67	45	35

Вопросы местного значения	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
Обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта	62	54	43
Организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов	62	64	39
Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения	59	56	37
Создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения	59	56	37

Населением также отводится определенная роль в решении беспокоящих его проблем общественным и иным некоммерческим организациям в их городах, селах и поселках. На первый план выходит ожидаемая роль НКО в решении вопросов улучшения качества человеческого потенциала. Так, населению видится участие НКО в решении проблем пьянства, алкоголизма (23 %), распространения наркомании (17 %), падения нравов, агрессивности, равнодушия людей (14 %), увеличения числа нищих, бомжей, бродяг, беспризорных детей (10 %). На первое место выходит также решение проблем благоустройства, чистоты города (села, поселка) силами общественных и иных некоммерческих организаций (21 %). Далее идут вопросы экологии, загрязнения окружающей среды (18 %). Каждый седьмой (14 % опрошенных) рассматривает эти организации в качестве субъектов, способных внести вклад в улучшение обеспеченности и повышение доступности культурных, развлекательных, спортивных сооружений.

Во-вторых, характер взаимодействия НКО и органов местного самоуправления имеет специфические черты по типам муниципальных образований. Дифференциация впечатлений от этого взаимодействия выливается в различные ощущения роли, которые НКО и гражданские инициативы играют в общественной жизни муниципальных образований. Так, в целом каждый второй (50 %) респондент из числа должностных лиц органов местного самоуправления и муниципаль-

ных служащих приписывает НКО роль посредника между властью и населением (чаще респонденты из городских округов и муниципальных районов). НКО и гражданские инициативы помогают вовремя уловить интересы и настроения, которые в противном случае вылились бы в неконструктивные действия, по мнению 45 % опрошенных. Заметно чаще других эту точку зрения высказывают должностные лица и муниципальные служащие из городских округов (63 % против 31–48 % из других типов муниципальных образований). Аналогичная тенденция наблюдается в определении роли конструктивного оппонента власти, помогающего увидеть проблемы, узкие места, недоработки (в городских округах ее видят 46 % респондентов, в то время как в других типах муниципальных образований — 25–35 %). НКО и гражданские инициативы в ряде случаев помогают заменить местные органы власти в решении вопросов местной жизни, по мнению 20–23 % респондентов из городских округов, муниципальных районов и городских поселений и лишь 8 % из сельских поселений. Таким образом, роль НКО и гражданских инициатив как помощников, партнеров и оппонентов власти значительно реже высвечивается в сельских поселениях и чаще в городских округах.

По-видимому, участие НКО может активизироваться при условии установления стабильных взаимоотношений в коммуникативном пространстве «НКО — местные власти». Однако отсутствие поддержки, интереса со стороны местных властей каждый третий руководитель НКО называет в числе основных проблем функционирования своей организации. Характерно, что среди муниципальных чиновников эту проблему выделяют лишь 6 % респондентов (независимо от типа муниципального образования). При этом 64 % этой категории респондентов полагают, что решающее значение для успешной деятельности НКО и гражданских инициатив в их муниципальных образованиях имеет поддержка со стороны органов местного самоуправления. В то же время на реальную помощь или поддержку со стороны местных властей рассчитывают 60 % российских НКО, тогда как на получение поддержки от региональных органов власти рассчитывает лишь каждый третий руководитель из числа обследованных организаций, еще меньше ожидают помощи от федеральных властей — лишь каждый четвертый.

Насколько же распространены различные формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО как материального, так и нематериального плана, реально способные внести вклад в по-

вышение устойчивости функционирования НКО? Ответ на этот вопрос недостаточно будет дать на общем фоне муниципальной России. Данные табл. 3 демонстрируют, что распространенность этих форм заметно дифференцирована по типам муниципальных образований. Чаще всего эти формы применяются в городских округах. Так, например, предоставление муниципальных грантов имеет место в каждом третьем городском округе и лишь в каждом десятом муниципальном районе. Из нематериальных форм взаимодействия лидируют общественные советы (которые имеют место в 73 % городских округов, в каждом втором муниципальном районе или городском поселении, в каждом третьем сельском поселении), получение НКО информации и методической помощи от органов власти.

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Какие формы поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с НКО имеются в Вашем муниципальном образовании?» (ответы муниципальных служащих по типам муниципальных образований, %)

Формы	Типы муниципальных образований			
	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Предоставление муниципальных грантов	35	10	6	4
Размещение социального заказа	15	7	7	2
Выполнение НКО работ по контрактам с органами власти, не являющихся социальным заказом	10	4	5	2
Участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах	73	48	46	33
Участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа)	51	30	21	17
Участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях	55	29	31	17

Окончание таблицы 3

Формы	Типы муниципальных образований			
	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти	39	27	25	15
Получение НКО информации от органов власти	69	44	43	34
Предоставление НКО информации, аналитики органам власти	28	14	14	10
Предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих	5	1	1	0
Участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти	15	5	2	1
Получение НКО методической помощи от органов власти	52	37	25	23
Предоставление НКО методической помощи органам власти	10	4	5	4

На фоне ограниченного распространения этих форм взаимодействия фиксируется и общая недостаточность поддержки некоммерческих организаций органами местного самоуправления. Об этом свидетельствует соотношение доли муниципальных образований, в которых муниципальные чиновники называют конкретные виды НКО, и гражданских инициатив как заслуживающих поддержки и как реально поддерживаемых. Практически по всем позициям доля муниципальных образований, в которых данные виды НКО и гражданских инициатив заслуживают поддержки, на 6–17 п. п. выше тех, которые реально поддерживаются. Это не относится к религиозным общинам, организациям и движениям, по которым эти доли практически совпадают. Самый большой разрыв отмечается по объединениям, созданным для самоорганизации в жилищной сфере: товарищества собственников жилья (заслуживают поддержки в 44 % муниципальных образований, реально поддерживаются — в 27 %), территориальные общественные

самоуправления (47 % против 32 %), домовые комитеты, старшие по домам и по подъездам (40 % против 26 %). В эту же категорию попадают благотворительные организации (разница 14 п. п.). За ними по степени убывания разницы между заслуживающими поддержки и реально поддерживаемыми НКО идут: садовые и дачные товарищества (12 п. п.), органы школьного и студенческого самоуправления (12 п. п.), общества защиты прав потребителей (12 п. п.).

В ряду наиболее заслуживающих поддержки фигурируют ветеранские объединения. Так полагают в 72 % муниципальных образований, а реально поддерживаются — в 66 % муниципальных образований. Общества инвалидов заслуживают поддержки в 62 %, а реально поддерживаются — в 52 %. Женские организации заслуживают поддержки в 51 % муниципальных образований, а реально поддерживаются в 42 %. Реже всего в ряду заслуживающих поддержки упоминаются движения национально-патриотического толка (10 %). Лишь в 15 % муниципальных образований видят необходимой поддержку местных инициатив по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов местных жителей (борьба с новостройками, принудительные выселения, перебои со снабжением, экологические проблемы, ликвидация последствий чрезвычайных происшествий и проч.).

В городских округах чаще, чем в других типах муниципальных образований, респондентами называется большинство видов НКО как заслуживающих поддержки. Например, территориальное общественное самоуправление (ТОС) заслуживает поддержки, по мнению респондентов из 67 % городских округов, 53 % городских поселений и лишь из 39 % муниципальных районов и 37 % сельских поселений. Это является еще одним подтверждением более высокой востребованности этой формы участия населения в местном самоуправлении на урбанизированных территориях, где между властью и населением значительная дистанция, имеющая не только социальную, политическую, психологическую выраженность, но и конкретно физическую. Причем предел распространения ТОС в российских муниципальных образованиях еще не достигнут: в 48 % муниципальных образований называют эту форму в ряду наиболее эффективных в современных условиях, хотя пока ТОС там не реализуется, а значит, может быть учреждено населением (возможно при содействии органов местного самоуправления) и начать функционировать. В городских округах доля муниципальных образований, где реализуется ТОС,

может увеличиться еще на 29 % к имеющимся 49 %; в муниципальных районах — на 44 % (имеется 30 %); в городских поселениях — на 57 % (имеется 33 %); в сельских поселениях — 54 % к 21 % имеющихся муниципальных образований, где ТОС реализуется. (Подробнее о ТОС см. в гл. 9 наст. изд.)

Можно предположить, что потенциал анализируемых форм взаимодействия не является до конца реализованным в муниципальных образованиях. Это предположение основано на том, что частота высказанных респондентами мнений об ожидаемой эффективности той или иной формы взаимодействия расходится с частотой указаний о реальном применении этих форм и, более того — превышает последнюю (см. рис. 3). Чаще всего в перечне наиболее эффективных форм фигурируют общественные советы. На втором месте (с отставанием от первой позиции почти на 20 п. п.) по частоте упоминания находится участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа) и участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях. На третьем месте располагаются следующие формы: предоставление муниципальных грантов, предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти, получение НКО информации и методической помощи от органов власти.

Чаще всего эффективность рассматриваемых форм взаимодействия оценивается выше в городских округах (см. табл. 4). Так, в каждом втором (50 %) городском округе в ряду наиболее эффективных форм фигурирует предоставление муниципальных грантов, в других же типах муниципальных образований — на уровне 16–24 %. По всем типам муниципальных образований стабильна оценка эффективности социальных заказов (в среднем на уровне 18 %), предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти (21 %), получение НКО информации от органов власти (22 %).

Среди НКО чаще всего в контакты с органами местного самоуправления вступают общественные объединения. Согласно данным опроса руководителей НКО три четверти российских негосударственных некоммерческих организаций взаимодействуют в тех или иных формах с органами местного самоуправления. Чаще всего не вступают в такое взаимодействие потребительские кооперативы и автономные некоммерческие организации. Доля невзаимодействующих среди них составляет 32 % и 35 % соответственно, в то время как среди общественных объединений — 19 %.



Рис. 3. Формы поддержки и сотрудничества: распространенность и эффективность (%)

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос: «Какие формы поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с НКО Вы считаете наиболее эффективными?» (ответственные муниципальные служащие по типам муниципальных образований, %)

Формы	Типы муниципальных образований			
	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Предоставление муниципальных грантов	50	25	16	19
Размещение социального заказа	19	19	19	12

Окончание таблицы 4

Формы	Типы муниципальных образований			
	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Выполнение НКО работ по контрактам с органами власти, не являющихся социальным заказом	10	14	12	5
Участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах	70	57	64	42
Участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа)	47	44	39	26
Участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях	52	33	39	28
Предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти	20	21	24	16
Получение НКО информации от органов власти	28	24	24	19
Предоставление НКО информации, аналитики органам власти	23	17	15	9
Предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих	0	4	3	3
Участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти	10	8	3	5
Получение НКО методической помощи от органов власти	28	22	25	17
Предоставление НКО методической помощи органам власти	2,2	5,7	7,3	6,5

Чаще всего НКО вовлечены в нематериальные формы взаимодействия с органами местного самоуправления: 40 % получают информацию от органов власти, 29 % предоставляют информацию, аналитику органам власти, 27 % участвуют в совместных с органами власти общественных (координационных) советах, 21 % участвуют в реализации муниципальных программ (без социального заказа), 21 % участвуют в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях. Субъектом взаи-

модействия на материальной основе выступают 7–12 % НКО в зависимости от организационно-правовой формы: каждая десятая НКО получает муниципальные гранты (10 %), каждая восьмая выполняет работы по социальному заказу (12 %), каждая четырнадцатая НКО выполняет работы по контрактам с органами власти, не являющиеся социальным заказом (7 %). (Полный перечень форм взаимодействия и доля участвующих в них НКО см. на рис. 4.)



Рис. 4. Доля НКО, вовлеченных во взаимодействие с органами местного самоуправления (по формам, %)

Однозначно часто во взаимодействие с органами местного самоуправления вступает каждая четвертая НКО (25 %), еще по 30 % — скорее часто и скорее редко, каждая девятая НКО (11 %) — однозначно редко вступает во взаимодействие. При этом в той или иной мере довольны взаимодействием 62 % руководителей обследованных НКО; в той или иной мере недовольны взаимодействием 29 % руководителей.

Таким образом, НКО в российских муниципальных образованиях могли бы еще более укрепить свою роль в решении вопросов местного значения, поскольку сами власти ожидают от них этих действий (чаще на урбанизированных территориях). Взаимодействие с органами местного самоуправления может стать для НКО (в первую очередь для тех, чья деятельность носит локальный характер) серьезным ресурсом развития и укрепления их устойчивости. Однако среди форм взаимодействия преобладают нематериальные формы, в то время как для укрепления субъектной роли в деле решения вопросов местного значения имеет решающее значение институционализация материальных форм взаимодействия. Ситуация по типам муниципальных образований неоднородна. С одной стороны, формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО более распространены в городских округах. С другой стороны, интерес с точки зрения такого взаимодействия представляют специально выделенные типы муниципальных образований, выходящие за пределы четырех законодательно установленных типов — городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений.

5.3. Типология муниципальных образований по уровню взаимодействия органов местного самоуправления и НКО

Для типологизации муниципальных образований по уровню взаимодействия органов местного самоуправления и НКО была применена процедура модифицированного иерархического кластерного анализа (двухступенчатого). В основу анализа были положены четыре критерия:

- применение материальных форм взаимодействия органов местного самоуправления и НКО;
- применение нематериальных форм взаимодействия органов местного самоуправления и НКО;

- выделение органами местного самоуправления различного рода ресурсов для НКО;
- оказание организационной поддержки НКО со стороны органов местного самоуправления.

Все критерии были представлены в анкете в виде номинальных шкал. Так, применение материальных и нематериальных форм взаимодействия фиксировалось в ходе ответа на вопрос: «Какие формы поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями имеются в вашем муниципальном образовании?». Признаком наличия этих критериев является применение в муниципальном образовании хотя бы одной формы сотрудничества отдельно из перечня материальных и нематериальных форм. К *материальным формам* взаимодействия были отнесены следующие:

- предоставление муниципальных грантов;
- размещение социального заказа;
- выполнение НКО работ по контрактам с органами власти, не являющихся социальным заказом;
- предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти.

Перечень *нематериальных форм* составили:

- участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах;
- участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального заказа);
- участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях;
- получение НКО информации от органов власти;
- предоставление НКО информации, аналитики органам власти;
- предоставление НКО образовательных программ для муниципальных служащих;
- участие НКО в образовательных программах, предоставляемых органами власти;

- получение НКО методической помощи от органов власти;
- предоставление НКО методической помощи органам власти.

Наличие третьего критерия – выделение органами местного самоуправления различного рода *ресурсов* для НКО – фиксировалось в том случае, если органами местного самоуправления выделялся хотя бы один вид ресурсов из следующего перечня:

- помещение;
- телефонные номера, интернет-подключения;
- оргтехника;
- расходные материалы;
- денежные ресурсы из местного бюджета;
- привлечение средств местного бизнеса в интересах НКО;
- привлечение средств из внешних фондов в интересах НКО;
- привлечение людей для массовых акций (солдаты, студенты и т. п.);
- привлечение на временной основе людей для хозяйственной деятельности;
- другие ресурсы.

Признаком наличия в муниципальном образовании четвертого критерия – оказание *организационной поддержки* НКО со стороны органов местного самоуправления – явилось наличие хотя бы одной из следующих шести форм организационной поддержки:

- информирование населения о деятельности НКО;
- разъяснение населению целей и принципов работы этих НКО;
- помощь во взаимодействии с муниципальными и другими государственными организациями;
- защита от неправомерных действий каких-либо инстанций или должностных лиц;
- предоставление информации по каким-либо вопросам, входящим в сферу деятельности НКО;
- предоставление НКО доступа в Интернет;
- другое.

Экспериментальным путем было установлено, что разбиение всех обследуемых муниципальных образований на восемь кластеров явля-

ется оптимальным, поскольку этого достаточно для дифференциации массива данных и четкого различия кластеров по характеристикам попавших в них муниципальных образований. Логическая процедура объединения нескольких кластеров, основанная на сходстве определенных признаков, обеспечила наполняемость полученных групп.

Первую группу составляют муниципальные образования, тип взаимодействия органов местного самоуправления и НКО в которых характеризуется фиксируемым разнообразием, а значит, высокой степенью институционализации их взаимоотношений, выраженной в первую очередь в наличии нормативно-правового регулирования. В муниципальных образованиях этого типа применяются материальные и нематериальные формы взаимодействия, выделяются ресурсы и оказывается организационная поддержка. Это 26 % общего числа обследованных муниципальных образований. Условно будем называть эту группу «*группой разнообразного взаимодействия*». Наиболее распространенная форма взаимодействия в этой группе относится к группе материальных: предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти (73 %). Далее идут нематериальные формы взаимодействия: участие НКО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах (66 %), получение НКО информации от органов власти (66 %). Что касается выделяемых ресурсов, то в 87 % муниципальных образований из первой группы выделяются помещения для НКО, в каждом втором – телефонные номера, интернет-подключения и денежные ресурсы из местного бюджета (51 и 53 % соответственно), в 44–45 % обследованных муниципальных образований – оргтехника и расходные материалы. Имеет место привлечение средств местного бизнеса в интересах НКО в 46 % муниципальных образований. Почти в каждом четвертом (23 %) муниципальном образовании оказывалось содействие в привлечении людей для массовых акций НКО, в каждом шестом (17 %) – привлечение на временной основе людей для хозяйственной деятельности, в каждом восьмом (12 %) – содействие в привлечении средств из внешних фондов в интересах НКО. В плане организационной поддержки со стороны органов местного самоуправления чаще всего имеет место информирование населения о деятельности НКО (69 %), а также разъяснение населению целей и принципов их работы (48 %), оказание помощи во взаимодействии с другими муниципальными и государственными организациями (61 %), предоставление информации по каким-либо вопросам, входящим в сферу деятельности НКО

(62 %). Защита от неправомерных действий каких-либо инстанций или должностных лиц имеет место в 12 % обследованных муниципальных образований из первой группы.

Во *вторую группу* входят 27 % муниципальных образований, тип взаимодействия органов местного самоуправления и НКО в которых по своим характеристикам ставит эту группу в непосредственной близости к первой. В них применяются нематериальные формы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО, оказывается организационная поддержка, не применяется ни одна из перечисленных форм материального взаимодействия, но при этом респонденты сообщают о выделении ресурсов для НКО органами местного самоуправления. Условно эту группу можно назвать «*группой нематериального взаимодействия*». Частота применения нематериальных форм взаимодействия в целом близка к характеристикам взаимодействия по частоте в первой группе. Ресурсы выделяются всего спектра, но в меньшем количестве муниципальных образований по сравнению с первой группой. Это же просматривается и по видам организационной поддержки. Характерно, что средний объем денежных средств, выделенных за последний год органами местного самоуправления НКО в виде разного рода ресурсов (муниципальных грантов, стоимости оргтехники, аренды помещений и т. д.), почти в восемь раз меньше, чем в первой группе (см. рис. 5). В свою очередь, денежные средства, в объеме которых органы местного самоуправления оказали содействие в получении материально-вещественной помощи НКО от коммерческих структур за последний год, меньше почти в 12 раз (см. рис. 6). Если просуммировать все денежные средства, выделенные за последний год органами местного самоуправления НКО в виде ресурсов во всех муниципальных образованиях (где это имело место), а это 154 муниципальных образования из 1003 обследованных, то наберется сумма почти в 122 млн рублей. Чтобы было яснее, много это или мало, достаточно сравнить эту сумму с объемом государственной поддержки НКО по линии президентских грантов. В 2008 г. она составит 1,5 млрд рублей, что в три раза больше суммы всей поддержки НКО на муниципальном уровне (по оценке автора с учетом принципов формирования выборки).

Третью группу составляют 28 % муниципальных образований, в которых отсутствуют все критерии – не применяются никакие формы взаимодействия, не выделяются ресурсы и не оказывается организационная поддержка.

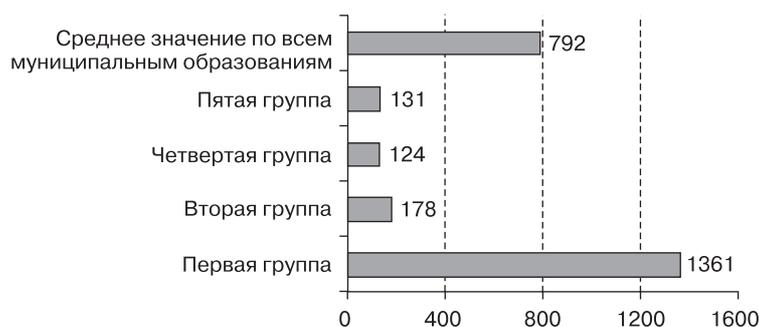


Рис. 5. Денежные затраты на ресурсы, выделенные органами местного самоуправления НКО за последний год (средние значения, по группам муниципальных образований, выборочно, тыс. руб.)



Рис. 6. Объем денежных средств, полученных НКО от коммерческих структур за последний год при содействии органов местного самоуправления (средние значения, по группам муниципальных образований, выборочно, тыс. руб.)

В четвертую группу входят 6 % муниципальных образований, в которых применяются материальные формы взаимодействия, выделяются ресурсы. Она состоит из двух подгрупп, в одной из которых не применяются нематериальные формы взаимодействия, а во второй — не оказывается организационная поддержка. Следовательно, в этой немногочисленной группе наблюдается крен в сторону материального взаимодействия органов местного самоуправления и НКО.

Пятая группа муниципальных образований по типу взаимодействия характеризуется полным отсутствием материальных форм взаимодействия и слабо выраженными признаками по другим критериям. В эту группу входят 13 % муниципальных образований.

Рассмотрим более подробно некоторые характеристики первых трех групп, типы взаимодействия органов местного самоуправления и НКО, в которые наиболее распространены в муниципальной России.

Первая группа включает в себя больше высоко урбанизированных территорий — доля городских округов в ней составляет 21 %, — в то время как во второй и третьей группах она составляет 9 и 2 % соответственно (см. рис. 7). В первой группе самая высокая доля тех муниципальных образований, в которых доходы местного бюджета в той или иной мере позволяют решать вопросы местного значения, — 32 % (во второй и третьей — 21 и 19 % соответственно). Характерно, что в этих группах отсутствуют значимые различия в оценках социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, а также в оценках степени влияния населения и различных общественных структур на ситуацию в муниципальных образованиях, на решение вопросов местной жизни. В муниципальных образованиях первой и второй групп чаще говорят о том, что общественные объединения в их муниципалитетах стали работать за последний год более эффективно.

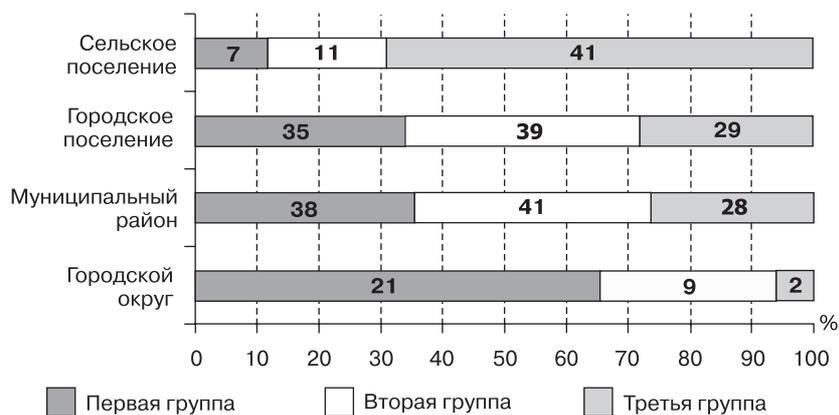


Рис. 7. Распределение типов муниципальных образований в зависимости от принадлежности к группе по взаимодействию органов местного самоуправления и НКО (выборочно, %)

Типологизация муниципальных образований по взаимодействию органов местного самоуправления и НКО целесообразна с той точки зрения, что она позволяет российским муниципалитетам выявить для себя наиболее подходящие кластеры муниципальных образований по типам взаимодействия с общественностью и с учетом их опыта строить свою политику относительно поддержки и развития общественных инициатив.

5.4. Государство и НКО: образ взаимодействия в восприятии населения и руководителей НКО

Что имеет решающее значение для успешной деятельности негосударственных некоммерческих организаций и гражданских инициатив? Практически каждый второй респондент из числа должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих полагает, что это улучшение финансового положения организаций. При этом лишь 22 % респондентов полагают, что НКО следовало бы использовать финансирование из местных (муниципальных) бюджетов, а 25–27 % муниципальных чиновников — из регионального и федерального бюджетов.

Однако поступления из регионального и федерального бюджетов для НКО пока доступны в меньшей мере, чем из местного бюджета, равно как и формы материального и нематериального взаимодействия НКО с органами государственной власти (см. рис. 8). Вообще не взаимодействуют с региональными органами власти 43 % обследованных НКО. Среди общественных объединений доля невзаимодействующих организаций составляет 32 %, среди других видов НКО достигает 66 %. Доля НКО, не взаимодействующих с федеральными органами власти, увеличивается еще на 24 п. п. и составляет 67 %.

Взаимодействие государства и НКО целесообразно характеризовать с различных точек зрения. С одной стороны, необходимо принять во внимание мнение взрослого населения нашей страны в целом и по группам социальной базы гражданского общества. С другой стороны, мнение руководителей НКО, являющихся субъектами рассматриваемого взаимодействия, которое может рассматриваться в определенном смысле как референтное. Также целесообразно обратиться к мнениям активистов НКО и гражданских инициатив.

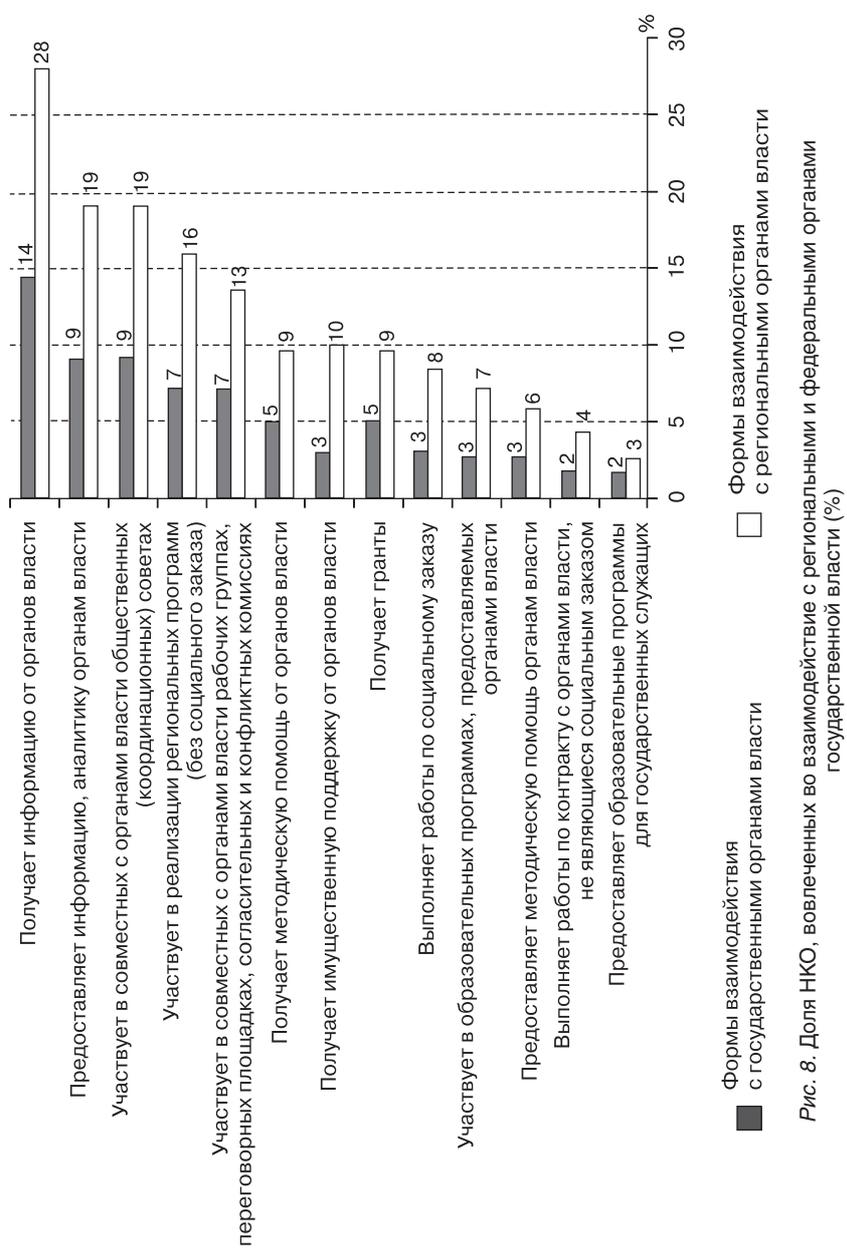


Рис. 8. Доля НКО, вовлеченных во взаимодействие с региональными и федеральными органами государственной власти (%)

Характеризуя позицию общественных объединений и других некоммерческих организаций по отношению к государству, практически каждый пятый россиянин (21 %) считает, что они занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями (см. рис. 9). Такая же часть респондентов полагает, что они используют власть для решения своих задач. По мнению лишь 13 % респондентов, НКО защищают интересы граждан перед органами власти. Еще меньше россиян видят отношения сотрудничества во взаимоотношениях власти и НКО: 9 % придерживаются мнения, что НКО совместно с властью вырабатывают и реализуют общественно важные программы, 7 % — что помогают власти в ее планах и начинаниях. 39 % респондентов не дали определенного ответа на этот вопрос.



Рис. 9. Какую позицию по отношению к властям занимает сейчас большинство НКО и гражданских инициатив (по мнению населения России в целом, ядра социальной базы и руководителей НКО, %)

С таким распределением мнений взрослого населения в целом корреспондируют позиции представителей буферной зоны и периферии социальной базы гражданского общества. В ядре социальной базы, как и в группе активистов НКО и гражданских инициа-

тив, больше акцентируется внимание на конструктивных моментах во взаимоотношениях государства и НКО, однако каждый четвертый представитель ядра полагает, что НКО используют власть для решения своих задач. Последнюю точку зрения разделяют лишь 14 % руководителей НКО. При этом они чаще других отмечают, что НКО совместно с властью вырабатывают и реализуют общественно важные программы. По мнению 40 % руководителей, НКО занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями. Неопределенность самого понятия «лишние контакты» позволяет предположить, что это не относится к институциональным формам взаимодействия органов власти и НКО.

Какую позицию общественные объединения и другие некоммерческие организации должны занимать по отношению к властям? Население в первую очередь рассчитывает на то, что НКО будут защищать интересы граждан перед органами власти (40 %). Руководители НКО расставляют приоритеты иначе: практически каждый второй (56 %) полагает, что НКО должны совместно с властью вырабатывать и реализовывать общественно важные программы. Эта дифференциация приоритетов полностью нивелируется в восприятии представителей ядра социальной базы (см. рис. 10). Мнение населения в целом наиболее тесно коррелирует с мнениями представителей буферной зоны и периферии, а ядра социальной базы — с активистами НКО и гражданских инициатив. Наибольший разрыв в ряду должного и реального наблюдается в восприятии населения и ядра социальной базы по совместной выработке и реализации общественно важных программ и по защите интересов граждан в органах власти (на уровне 20–27 п. п.). У руководителей НКО в этом ряду фигурирует позиция, что НКО должны заниматься своим делом, не вступая в лишние контакты с властями: как должную ее воспринимают 8 % руководителей, а как реальную — 21 %. Это свидетельствует о конструктивном настрое этих общественных деятелей на контакты с органами власти.

Большая часть россиян затрудняется в определении того, как сейчас государство в целом относится к общественным объединениям и другим некоммерческим организациям, гражданским инициативам (41 %). В то время как в ядре социальной базы доля затрудняющихся составляет 16 %, а среди руководителей НКО еще меньше — 4 %.

Лишь каждый десятый (10 %) руководитель НКО считает, что последовательной государственной политики в области развития НКО

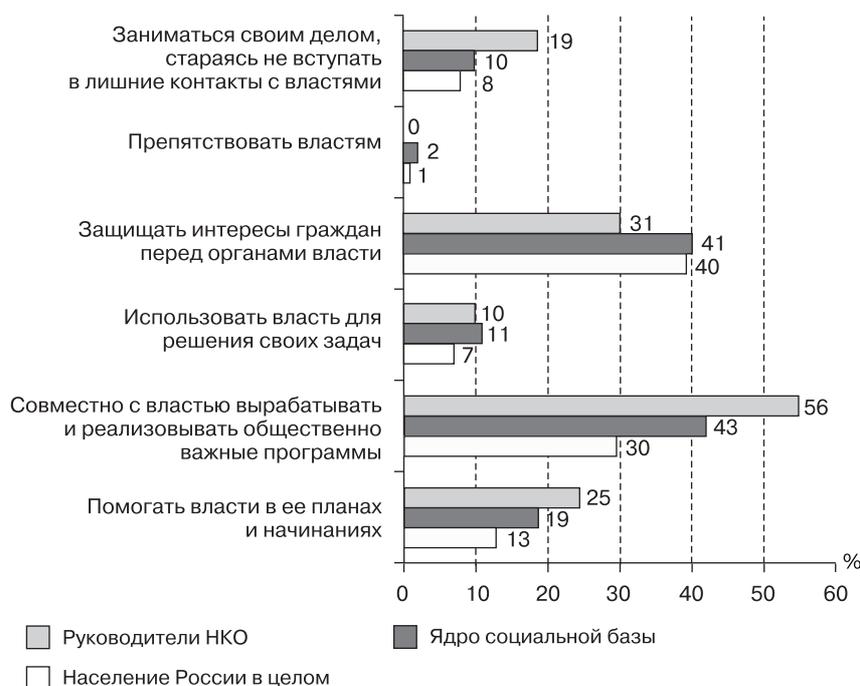


Рис. 10. Какую позицию по отношению к властям должны занимать НКО и гражданские инициативы (по мнению населения России в целом, ядра социальной базы и руководителей НКО, %)

и общественных инициатив не существует. Еще 17 % видят разрыв между провозглашаемой и фактической политикой государства в отношении гражданских инициатив, общественных и иных некоммерческих организаций. В ядре социальной базы доля разделяющих эти точки зрения составляет 23 % и 21 % соответственно, а по населению в целом — 7 и 9 % соответственно. Если предположить, что руководители НКО являются самыми информированными и принципиальными по этому вопросу, то можно выдвинуть гипотезу, что в ядре более критичный настрой по отношению к действиям государства, по крайней мере в рассматриваемой области.

В трех анализируемых категориях респондентов практически равные доли тех, кто полагают, что государство сейчас поощряет развитие НКО и гражданских инициатив (11–16 %), как и тех, кто считают, что государство пытается уничтожить независимые инициативы (4–8 %).

Полагают, что государство пытается установить контроль над НКО, 17 % россиян (см. рис. 11). Причем среди москвичей эта доля достигает 29 %, а среди руководителей НКО — 27 %.

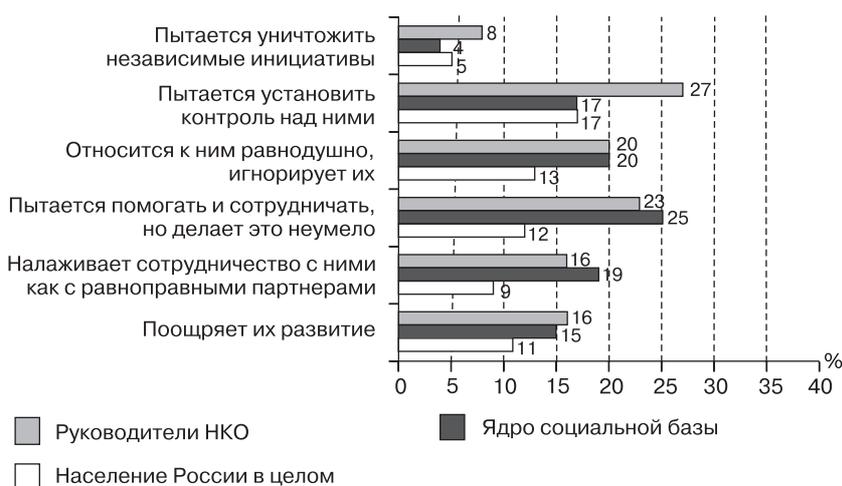


Рис. 11. Какую позицию занимает государство по отношению к НКО и гражданским инициативам в настоящее время (по мнению населения России в целом, ядра социальной базы и руководителей НКО, %)

Почти 40 % руководителей НКО называют позицию государства по отношению к НКО и гражданским инициативам правильной, 46 % — неправильной. Среди населения в целом эти доли составляют 21 и 30 % соответственно. Это хотя несколько меньше, чем у руководителей, за счет более высокой доли затруднившихся ответить, но в целом можно зафиксировать близость соотношения этих двух позиций среди населения и руководителей НКО. Также близко находится к ним и распределение мнений активистов по данному вопросу (29 и 38 % соответственно). На примере руководителей НКО видно, как дифференцирована позиция респондентов по вопросу отношения государства к НКО в зависимости от оценки правильности этой позиции (см. табл. 5).

Для деятельности каких общественных и иных некоммерческих организаций власти должны создавать благоприятные условия? В первую очередь (полагает каждый второй россиянин) — реально помогающим людям, приносящим им пользу, а также организациям,

Таблица 5

Позиция руководителей НКО по вопросу отношения государства к НКО в зависимости от оценки правильности позиции (%)

Перечень позиций	Правильная позиция	Неправильная позиция
Поощряет их развитие	33	3
Налаживает сотрудничество с ними как с равноправными партнерами	40	4
Пытается помочь и сотрудничать, но делает это неумело	31	22
Относится к ним равнодушно, игнорирует их	8	34
Пытается установить контроль над ними	12	21
Пытается уничтожить независимые инициативы	1	7
Последовательной государственной политики в этой области не существует	13	32
Существует большой разрыв между провозглашаемой и фактической политикой государства в отношении гражданских инициатив, общественных и иных НКО	14	28
Затруднились ответить	6	5

деятельность которых не наносит вреда обществу и стране (29 %), участвующим в решении вопросов местной жизни в своем городе, селе, поселке (23 %), участвующим в выполнении задач, поставленных руководством страны (11 %), вовремя предоставляющим отчетность о своей деятельности (лишь 5 % от числа опрошенных). При этом надо сказать, что 22 % россиян полагают, что благоприятные условия должны создаваться по возможности всем без исключения общественным и иным некоммерческим организациям. Эту точку зрения разделяют примерно такие же доли руководителей и активистов НКО (28 и 24 % соответственно). По большинству других позиций их мнения также не находятся в диссонансе с населением. Однако удельная частота отдельных позиций выше при сохранении общего рейтинга по частоте упоминания (см. рис. 12). Так, они значительно чаще высказываются за то, чтобы поддержка предоставлялась организациям, деятельность которых не наносит вреда обществу и стране (47 и 41 %).

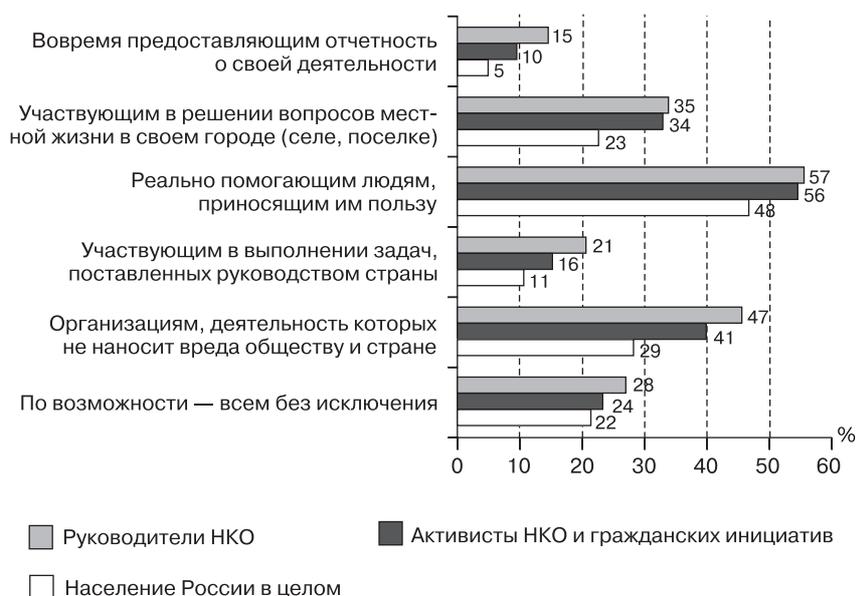


Рис. 12. Для деятельности каких НКО власти должны создавать благоприятные условия (по мнению населения России в целом, руководителей и активистов НКО, %)

Взамен на свою поддержку государство, по мнению почти 80 % опрошенных, вправе предъявлять определенные требования к общественным и иным некоммерческим организациям. Чаще всего говорится о требовании строго выполнять законы (55 % респондентов), а также о требовании не участвовать в коррупции, об уклонении от налогов, прикрытии недобросовестного бизнеса (41 %). Реже допускается населением требование предоставлять подробную и достоверную отчетность (26 %), вести высокоэффективную деятельность (22 %), согласовывать цели и задачи деятельности организации с государственными органами (17 %), проявлять инициативность, вести активную деятельность (17 %), более строго следовать этическим нормам, чем в коммерческих организациях (11 %). За остальные требования высказались положительно 4–7 % респондентов. Это — отказаться от поддержки из-за рубежа, проявлять лояльность власти, поддерживать ее инициативы, не участвовать в политической деятельности, ограничивать свою коммерческую (то есть приносящую доход) деятельность, отказаться от тесных контактов с бизнесом. Характерно, что распределение

мнений руководителей НКО в целом совпадает с мнением населения, но опять же отдельные позиции выражаются заметно чаще на фоне существенно меньшей доли затруднившихся ответить (см. рис. 13).



Рис. 13. Что государство вправе требовать от НКО взамен на свою поддержку (по мнению населения России в целом, руководителей НКО, %)

Россияне достаточно определенно называют те общественные и иные некоммерческие организации, гражданские инициативы, ко-

торым власти должны создавать благоприятные условия (оказывать финансовую поддержку, предоставлять налоговые льготы, помещения, связь, доступ к информации на льготных условиях). Хотя каждый пятый россиянин затруднился ответить на этот вопрос. Распределение ответов остальных респондентов содержится в табл. 6. Видно, что лидируют в общественном мнении среди субъектов, заслуживающих поддержки, общества инвалидов, благотворительные организации (детские приюты, помощь жертвам насилия, наркозависимым, беженцам, бездомным и т. п.), а также ветеранские объединения («афганцев», ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов силовых органов, «чернобыльцев»). Руководители НКО в целом придерживаются такого же мнения. Однако некоторые виды НКО, как показывает распределение их мнений, больше заслуживают поддержки, чем отводятся населением. Это — правозащитные организации, культурные, краеведческие, природоохранные движения и инициативные группы, клубы по интересам, профсоюзы, спортивные, туристические, охотничьи, автомобилистские объединения и клубы, молодежные неформальные объединения неполитического характера, профессиональные ассоциации и творческие союзы.

Таблица 6

Каким общественным объединениям и другим некоммерческим организациям, гражданским инициативам власти должны создавать благоприятные условия (по мнению населения России, руководителей НКО, %)

Виды организаций и инициатив	Население России в целом	Руководители НКО
Общества инвалидов	46	65
Благотворительные организации (детские приюты, помощь жертвам насилия, наркозависимым, беженцам, бездомным и т. п.)	41	60
Ветеранские объединения («афганцев», ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов силовых органов, «чернобыльцев»)	40	55
Благотворительные инициативы / акции (сбор денег / вещей для бездомных, детских домов, пострадавших, нуждающихся и т. п.)	25	39
Экологические организации	22	39

Виды организаций и инициатив	Население России в целом	Руководители НКО
Благотворительные фонды, выделяющие деньги для решения различных проблем	21	37
Общества защиты прав потребителей	18	31
Правозащитные организации (юридическая помощь жертвам произвола властей, призывникам, комитеты солдатских матерей и т. п.)	18	41
Культурные, краеведческие, природоохранные движения, инициативные группы (любителей музыки, кино, живописи, театра, танцев и пр., защита архитектурных памятников, заповедных зон и т. п.), клубы по интересам, хобби	17	40
Профсоюзы	15	23
Спортивные, туристические, охотничьи, автомобилистские объединения / клубы	15	38
Женские организации	13	33
Товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы и т. п.	12	34
Садовые и дачные товарищества	11	29
Территориальное общественное самоуправление, местные инициативные группы по обустройству жилых территорий (озеленение, детские площадки, площадки для выгула собак, оборудование парковок и гаражей, вывоз мусора и т. п.)	11	27
Местные инициативы по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов местных жителей (борьба с новостройками, проблемы выселения, снабжения, экологические проблемы, проблемы, связанные с последствиями чрезвычайных происшествий, и проч.)	10	25
Группы, органы школьного/студенческого самоуправления, включая студенческие советы, советы общежитий и т. п.	10	25
Инициативные группы, объединения родителей (детей дошкольного возраста, детей, посещающих детские сады, школьников, детей-инвалидов и т. п.)	10	25

Окончание таблицы 6

Виды организаций и инициатив	Население России в целом	Руководители НКО
Домовые комитеты, старшие по домам и по подъездам	8	19
Молодежные неформальные объединения неполитического характера	6	23
Молодежные политические объединения	6	13
Профессиональные ассоциации / творческие союзы	5	26
Религиозные общины, организации, движения	4	15
Движения национально-патриотического толка	4	14
Этнические общины, национальные диаспоры, землячества	2	14

Таким образом, по вопросам взаимоотношений государства и НКО мнение населения России в целом по ряду позиций совпадает с мнениями тех, кто непосредственно вовлечен в анализируемые процессы, — руководителей и активистов НКО. Однако доля затрудняющихся ответить на поставленные вопросы среди населения относительно велика и достигает в отдельных случаях 48 %, в то время как в группе руководителей НКО — не более 14 %. Это свидетельствует о недостатке знаний, некомпетентности большинства наших сограждан по вопросам функционирования НКО и гражданского общества в целом, об отсутствии представлений о роли государства в содействии их развитию и взаимоотношениях с ними. Решение задачи повышения информированности граждан наряду с другими задачами должно стоять в повестке дня государственной политики по содействию развитию институтов гражданского общества на всех уровнях власти.

Глава 6. Роль индивидуального субъекта и его персональных практик в формировании гражданского общества в России

6.1. Предпосылки формирования гражданского общества

Интенсивность формирования гражданского общества в России зависит от факторов самого разного масштаба, причем пока сложно сказать, в какой мере дифференцирована значимость этих факторов. Очевидна значимость как роли коллективных субъектов действия (НКО, гражданских инициатив и проч.), факторов институционального характера, так и роли отдельных индивидуальных субъектов действия, то есть человека и его персональных социальных практик, составляющих основу гражданского общества.

Когда говорят о факторах институционального характера, имеются в виду различные характеристики муниципальных и региональных политик в области поддержки и развития общественных инициатив, политика государства относительно институтов гражданского общества. (Некоторые из этих характеристик рассмотрены в гл. 5 наст. изд.)

Вторая группа факторов связана, во-первых, с предпосылками формирования гражданского общества, которые заключаются в необходимом уровне доверия, солидарности в обществе, толерантности, в ощущении личной безопасности, соблюдении прав и свобод граждан. Во-вторых, к ним относятся свойственные гражданскому обществу социальные практики, показателями которых являются уровень вовлеченности россиян в общественную работу, добровольческую деятельность и частную филантропию, взаимопомощь и взаимная поддержка, уровень информированности населения об общественных объединениях и других негосударственных некоммерческих организациях, гражданских инициативах, уровень участия в них населения.

В данной главе внимание сфокусировано на роли индивидуального субъекта и персональных социальных практик в формировании граж-

данского общества в России¹. Доверие рассматривается как важнейший фактор, определяющий характер не только межличностных, но и в целом всех социальных отношений, как один из факторов, поддерживающих устойчивость и интегрированность общества. Связь между доверием и гражданским обществом очевидна: доверие является как следствием, так и основой формирования гражданского общества. Причем речь в данном случае идет об обобщенном, или социальном, доверии. С 1989 г. уровень социального доверия снизился с 54 % (данные ВЦИОМ) до 18 % в 2007 г. (данные ФОМ). Таким образом, уровень социального доверия в Советском Союзе был 54 %, потом он рухнул до 25 % в 1990 г., слегка поднялся до 38 % в 1991 г. и начал монотонно снижаться, и с 1995 г. уровень социального доверия не поднимался выше 24 %².

В середине 2007 г. 18 % россиян полагали, что большинству людей можно доверять, и 78 % считали, что в отношениях с людьми следует быть осторожными. Данные показатели практически не дифференцированы по отдельным социально-демографическим группам респондентов, а также среди проживающих в разных типах населенных пунктов. Однако заметно, что по мере повышения субъективной оценки уровня жизни увеличивается доля респондентов, считающих, что большинству людей можно доверять: эту позицию разделяют 12 %

¹ Информационной базой являются результаты социологических исследований, проведенных в 2007 г. в рамках Мониторинга состояния гражданского общества ГУ-ВШЭ, по темам: «Общественная активность и участие населения в НКО и неформальных сообществах» и «Восприятие гражданами своих социальных и политических прав, условий их реализации, роли гражданского общества в их обеспечении, а также мер по поддержке гражданского общества». Это всероссийские репрезентативные опросы населения на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки (объемы выборочных совокупностей — 3058 человек и 3064 человека соответственно). Инструментарий исследований разработан И. В. Мерсияновой и Л. И. Яковсоном при участии Я. И. Кузьмина и Е. С. Петренко. Сбор эмпирической информации и формирование массивов первичных данных осуществлены Фондом «Общественное мнение». Другую часть информационной базы составляют результаты массового опроса населения по технологии Георейтинга (Фонд «Общественное мнение»), репрезентирующие как взрослое население России (выборка 34 000 человек), так и взрослое население отдельных субъектов РФ. Объем выборочной совокупности по каждому субъекту РФ — 500 человек. Инструментарий этого опроса был разработан И. В. Мерсияновой и Л. И. Яковсоном при участии Е. С. Петренко.

² Патрушев С. В. Результатом становления и критерием гражданского общества является гражданин // Горбачевские чтения. Вып. 5. Гражданское общество: настоящее и будущее. 1937–2007: Память и ответственность / Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). М., 2007. С. 33.

тех, кому не хватает денег на питание, 18–20 % респондентов из других групп.

Соотношение «доверяющих» и «не доверяющих» ощутимо варьируется от одного российского региона к другому. Однако нет ни одного региона, где доверяющих граждан оказалось бы больше, чем не доверяющих. Тем не менее самая высокая доля первых отмечается в Приморском крае (35 %), Камчатской области (28 %), Воронежской области (28 %), Республике Коми (27 %), притом что в среднем по России этот показатель составляет 18 %. А среди регионов, где группа вторых в наименьшей степени превосходит по своему размеру группу первых, можно выделить Камчатскую область и Приморский край, где разница между долями этих групп населения составляет 24 п. п. и 39 п. п. соответственно. В то время как, например, в Краснодарском крае эта разница долей составляет 74 п. п., в Омской области и Ханты-Мансийском автономном округе — по 73 п. п.

По ощущениям 16 % россиян, уровень доверия людей друг к другу за последние годы не изменился. Лишь каждый девятый (11 %) полагает, что он увеличился. По мнению 67 % респондентов, уровень доверия людей друг к другу за последние годы уменьшился.

В контексте проблематики формирования гражданского общества привлекает внимание роль доверия в конструировании горизонтальных общественных отношений. Оно участвует в формировании групповых идентичностей (осознания общей причастности к какому-либо коллективу, сообществу), новых отношений сотрудничества и солидарности, разнообразных видов добровольных объединений граждан. Таким образом, доверие способствует воспроизведению социального капитала. Согласно данным нашего опроса 65 % россиян доверяют людям, с которыми у них много общего, больше, чем всем остальным; 27 % — в той же степени, что и всем остальным, и 3 % доверяют людям, с которыми у них много общего, меньше, чем остальным. Это доверие возрастает по мере роста субъективных оценок уровня жизни, а также по мере увеличения образовательного уровня населения.

При этом, когда говорится, что с данным человеком у них много общего, в первую очередь россияне имеют в виду близкий возраст (43 %), сходство по характеру, привычкам (37 %). Каждый четвертый имеет в виду одинаковые хобби, увлечения, или соседство по дому, или сходство по культурному уровню, или пребывание в одинаковой жизненной ситуации. Многообразие *параметров социальной идентификации* показано в табл. 1.

Интересно сравнить эту общую картину с данными по группе респондентов с высшим образованием, поскольку здесь обнаруживаются контрасты по отдельным позициям. Так, близость по возрасту здесь уже не является лидирующим признаком общности и находится на втором месте. В то время как по всему массиву близость по возрасту является наиболее важной для людей старших возрастов (55 лет и старше) — 51 %, менее значимо это для молодежи (эту позицию выбирают 41 % респондентов в возрасте 18–35 лет), еще меньше это значимо для людей среднего возраста (от 36 до 54 лет). Для людей с высшим образованием наиболее значимыми являются сходство по культурному уровню, а также сходство по характеру и привычкам. Наряду с близким возрастом на третьем месте находятся одинаковые хобби, увлечения. Одинаковая профессия, сходство по образованию здесь также принимаются во внимание чаще.

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Когда Вы говорите, что у Вас с человеком много общего, то что из перечисленного на карточке Вы имеете в виду?» (население России и респонденты с высшим образованием, %, N = 34 000)

Признаки	Все население	Респонденты с высшим образованием
Близкий возраст	43	37
Сходство по характеру, привычкам	37	44
Одинаковые хобби, увлечения	25	35
Сходство по культурному уровню	24	44
Соседство по дому	24	15
Одинаковая жизненная ситуация	24	22
Общее место работы	19	20
Одинаковое материальное положение	17	14
Одинаковая профессия	17	23
Сходство по образованию	14	27
Сходство по семейному положению	14	13
Проживание в одном городе (селе, поселке)	14	10

Признаки	Все население	Респонденты с высшим образованием
Один пол	13	10
Земляки	13	9
Одинаковая национальность	12	11
Одинаковое вероисповедание	9	8
Граждане одной страны	8	8
Сходство по политическим ориентациям	5	8
Участие в общественной жизни, общественная работа	5	8
Общее место учебы (школа, вуз)	4	6
Должность одинакового уровня	3	4
Затруднились ответить	7	4

Что касается *солидарности в обществе* в целом, то считается, что в настоящее время идеология солидарности складывается с учетом ее противостояния «индивидуализму». Почти 60 % россиян относят себя к числу людей, готовых объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их идеи и интересы совпадают. Чаще всего это молодежь, люди с высшим образованием. Что касается групп респондентов, объединенных по субъективной оценке уровня жизни, то среди них доля тех, кто готов объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, увеличивается прямо пропорционально росту оценок и достигает максимума в группе тех граждан, кому денег хватает на все. Почти каждый третий (29 %) относит себя к людям, не готовым объединяться с другими для каких-либо совместных действий, даже если их идеи и интересы совпадают. Следует отметить, что за четыре года, предшествовавших проведению этого опроса, произошли заметные, хотя и не радикальные, изменения в плане самоидентификации россиян с представленными выше группами. Так, в 2003 г. доля россиян, которые относили себя к числу тех, кто готов объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их идеи и интересы совпадают, составляла 68 %; неготовых объединяться — 14 %, при доле затруднившихся от-

ветить 16 %³. Таким образом, произошло некоторое сокращение доли декларирующих свою готовность к объединению (на 9 п. п.) и более заметное увеличение доли декларирующих неготовность к объединению (на 15 п. п.), а значит, произошло уменьшение «субъективного» потенциала солидарности. В качестве одной из причин этого можно рассматривать некоторое ослабление социальной напряженности в обществе, связанное с улучшением социально-экономической ситуации в стране, что вызвало ослабление потребности населения в объединении для того, чтобы выжить.

Общая картина по данному вопросу 2007 г. имеет существенные отличия в региональном разрезе. В целом доля готовых объединяться людей по отдельным субъектам РФ находится в интервале от 38 до 74 %. К субъектам РФ, где больше всего граждан, готовых объединяться, относятся: Республики Башкортостан, Марий Эл, Татарстан, Коми, Чувашская Республика, Оренбургская, Пензенская, Иркутская, Читинская, Магаданская, Архангельская, Калужская, Смоленская области, а также город Москва. Причем республики и северные области немного опережают субъекты Федерации из Центральной части России, даже в группе лидеров. Хотя пока это нельзя назвать закономерностью, поскольку к субъектам, где меньше всего граждан, готовых объединяться, относятся: Республика Мордовия, Ханты-Мансийский автономный округ, а также Краснодарский край и Липецкая область. Таким образом, у сплоченности в российском обществе есть региональное лицо, но пока все-таки без ярко выраженных черт.

Если на индивидуальном (субъективном) уровне оптимистично настроенный исследователь найдет основания для определения российского общества в терминах солидарности, то на уровне отношения респондентов к абстрактным обобщениям их становится все меньше. Речь в данном случае уже идет о социальной дезинтеграции, преобладание которой в нашем обществе является давно установленным научкой фактом. Так, 76 % россиян полагают, что сегодня в нашей стране среди людей больше несогласия и разобщенности, и лишь 15 %

³ Об этом свидетельствуют результаты опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение» в январе 2003 г. в рамках проекта «Дезинтеграция российского общества и перспективы движения к солидаризации» (рук. Шубкин В. Н., Ядов В. А.). Было опрошено 1500 респондентов по всероссийской репрезентативной выборке методом формализованного интервью по месту жительства. См.: [<http://bd.fom.ru/report/map/dd030128>].

считают, что сегодня в нашей стране среди людей больше согласия и сплоченности. Доля первых в нашей стране совершенно не изменилась по сравнению с 2003 г., а доля вторых — увеличилась на 7 п. п.⁴

В 2007 г. оценки респондентов относительно своего ближайшего окружения по этому показателю не становятся диаметрально противоположными, но заметно меняются: 57 % россиян видят среди людей своего непосредственного окружения больше согласия, сплоченности. Чаще всего это опять же молодежь, люди с высшим образованием и самыми высокими субъективными оценками своего уровня жизни. Среди людей своего окружения видят больше несогласия и разобщенности 34 % россиян. Причем среди субъектов РФ, где чаще других респонденты характеризуют свое ближайшее окружение в терминах согласия и сплоченности, мы встречаем те же регионы, где было больше всего граждан, готовых объединяться. Это — республики Марий Эл, Татарстан, Чувашская республика, Читинская, Магаданская, Архангельская, Смоленская области, а также Ульяновская, Челябинская, Томская, Камчатская, Ярославская, Астраханская области.

Прямая связь между ростом субъективных оценок своего уровня жизни и готовностью объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий при условии совпадения идей и интересов, а также ощущения сплоченности и согласия как в непосредственном окружении, так и в стране в целом говорит о том, что все-таки широко известная марксистская теория солидарности, где солидарность объединяет неимущих с целью революционного преобразования общества, в нашей стране уже не работает. Дополнительный аргумент: в группе респондентов с высшим образованием 68 % готовы объединяться для совместных действий (против 59 % в среднем по населению) и 63 % характеризуют свое ближайшее окружение в терминах согласия и сплоченности (против 57 % в среднем по населению). В трех группах респондентов с наиболее высокими оценками своего уровня жизни 65–73 % готовы объединяться для совместных действий с другими людьми, если их идеи и интересы совпадают, и 65–70 % характеризуют свое ближайшее окружение в терминах согласия и сплоченности. В России, по-видимому, наиболее активную субъектную роль способны и могут взять на себя те, кого принято относить к «среднему классу» (даже при всей спорности его определения).

⁴ Там же.

Следующую существенную предпосылку гражданского общества составляет *толерантность*. Толерантность, или терпимость, — это стремление и способность к установлению и поддержанию общности с людьми, которые отличаются в каком-то отношении от преобладающего типа жителей данного региона или не придерживаются общепринятых мнений. В ходе нашего всероссийского репрезентативного опроса населения для диагностики общего уровня толерантности респондентам предлагался тест, в результате которого были определены значения индексов толерантности как общего, так и по типам толерантности — этнической и социальной⁵.

Среднее значение индекса толерантности по всей выборочной совокупности составляет 2,53 балла. Это значение индекса формально, хотя и находится в пределах интервала, характеризующего россиян как более склонных к толерантности, чем к интолерантности, однако очень близко подходит к границе с группой более склонных к интолерантности. В целом 47 % россиян в той или иной мере можно назвать толерантными людьми и 53 % — в той или иной мере интолерантными. Причем в группе респондентов с высоким уровнем толерантности, то есть обладающих выраженными чертами толерантной личности, насчитывается лишь 0,5 % респондентов. Примерно столько же (0,7 %) составляет группа россиян с низким уровнем толерантности, то есть высоко интолерантные личности, обладающие выраженными интолерантными установками по отношению к окружающему миру

⁵ Стимульный материал опросника составили утверждения, отражающие как общее отношение к окружающему миру и другим людям, так и социальные установки в различных сферах взаимодействия, где проявляются толерантность и интолерантность человека. Каждому ответу на прямое утверждение присваивается балл от 1 до 4 («безусловно согласен(-на)» — 1 балл, «безусловно не согласен(-на)» — 4 балла). Ответам на обратные утверждения присваиваются реверсивные баллы («безусловно согласен(-на)» — 4 балла, «безусловно не согласен(-на)» — 1 балл). Вариант ответа «затрудняюсь ответить» кодировался как «0» (в обоих случаях). Пример прямого утверждения: «В средствах массовой информации может быть представлено любое мнение». Пример обратного утверждения: «Нормально считать, что твой народ лучше, чем все остальные». Значение общего индекса толерантности определяется как среднее значение суммы баллов, деленное на число респондентов. Также определяется значение индексов по субшкалам, направленных на диагностику этнической и социальной толерантности. Таким образом, индивидуальная и групповая оценка выявленного уровня толерантности измеряется по шкале от 1 до 4, где установлено следующее соответствие значений: 1–1,54 балла — высокий уровень толерантности, 1,55–2,54 балла — более склонны к толерантности, чем интолерантности, 2,55–3,54 балла — более склонны к интолерантности, чем к толерантности, 3,55–4 балла — низкий уровень толерантности.

и людям. Эти пограничные значения заставляют нас воздерживаться от однозначных характеристик россиян как толерантных или интолерантных: демаркационная линия между ними почти отсутствует.

Таблица 2

Значение индексов толерантности (общий и по типам в разрезе социально-демографических групп, баллы)

Группы		Индексы толерантности		
		общий	социальный	этнический
Все население		2,53	2,64	2,43
Пол	Мужчины	2,60	2,67	2,45
	Женщины	2,61	2,67	2,48
Возраст	18–35 лет	2,57	2,64	2,44
	36–54 лет	2,59	2,66	2,43
	55 лет и старше	2,66	2,71	2,54
Образование	Ниже среднего	2,67	2,72	2,57
	Среднее общее	2,61	2,68	2,46
	Среднее специальное	2,60	2,66	2,46
	Высшее	2,55	2,62	2,41
Тип населенного пункта	Москва	2,66	2,76	2,49
	Мегаполис	2,63	2,69	2,52
	Большой город	2,57	2,63	2,45
	Малый город	2,61	2,69	2,46
	Село	2,58	2,63	2,46
Субъективная оценка уровня жизни	Денег не хватает даже на питание	2,67	2,73	2,59
	На питание денег хватает, но не хватает на покупку одежды и обуви	2,61	2,66	2,50
	На покупку одежды и обуви денег хватает, но не хватает на покупку бытовой техники	2,60	2,67	2,46
	Денег вполне хватает на покупку крупной бытовой техники, но мы не можем купить новую машину	2,59	2,67	2,43

Окончание таблицы 2

Группы		Индексы толерантности		
		общий	социальный	этнический
	Денег вполне хватает на покупку крупной бытовой техники, но мы не можем купить новую машину	2,59	2,67	2,43
	Денег хватает на все, кроме таких дорогих приобретений, как дом, квартира	2,52	2,62	2,32
	Материальных затруднений не испытываем, при необходимости могли бы приобрести квартиру, дом	2,38	2,44	2,24

В социальном смысле россияне более склонны к интолерантности, чем к толерантности (значение индекса социальной толерантности составляет 2,64 балла). Субшкала «социальная толерантность» позволяет исследовать толерантные и интолерантные проявления в отношении различных социальных групп (меньшинств, преступников, психически больных людей), а также изучать установки личности по отношению к некоторым социальным процессам. Лишь 37 % россиян попадают в группу в той или иной мере толерантных по субшкале «социальная толерантность» и 63 % — в группу в той или иной мере интолерантных. Причем здесь нет никакой разницы между мужчинами и женщинами. Значение индекса в сторону интолерантности постепенно нарастает прямо пропорционально возрасту и обратно пропорционально уровню образования (см. табл. 2). С точки зрения материального благосостояния в группу склонных к толерантности попадают лишь те, кто материальных затруднений не испытывают и могут, по их словам, по необходимости приобрести себе квартиру или дом.

Субшкала «этническая толерантность» выявляет отношение человека к представителям других этнических групп и установки в сфере межкультурного взаимодействия. Здесь россияне декларируют большую терпимость, чем в социальном измерении: значение индекса этнической толерантности составляет 2,43 балла (более склонны к толерантности, чем к интолерантности). При этом 56 % россиян попадают в группу в той или иной мере толерантных по субшкале «этническая толерантность» и 44 % — в группу в той или иной мере интолерантных. В этническом смысле женщины чуть более нетерпимы, чем

мужчины; более интолерантными проявляют себя россияне в возрасте 55 лет и старше (хотя и в меньшей мере, чем в социальном измерении), малообразованные и те, кому денег не хватает даже на питание.

Таким образом, толерантность пока нельзя назвать благоприятной предпосылкой развития гражданского общества в России. Характерно, что среди россиян социальная интолерантность больше выражена, чем этническая.

Условия для развития гражданского общества в России эксперты часто связывают с характером официальной политики государства в области *безопасности*. Добровольные объединения граждан, составляющие важнейший элемент институциональной структуры гражданского общества, в течение последних двух десятилетий все активнее заявляют о себе как о субъектах общественной системы национальной безопасности, которая, конструктивно взаимодействуя с властью, призвана артикулировать интересы гражданского общества, защищать права и свободы граждан, привлекать их к практической деятельности по обеспечению общественной безопасности, осуществлять общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, над исполнением их решений в этой области.

Добровольные объединения являются результатом самоорганизации активных граждан для удовлетворения их потребностей в самореализации, в социальных контактах, признании, их стремления инициативно решать существующие проблемы. По-видимому, ядро неправительственного сектора должны составлять самоактуализирующиеся личности (термин А. Маслоу), уже удовлетворившие потребности выживания, среди которых важнейшая роль принадлежит потребности в безопасности. Состояние России в течение последних двух десятилетий было принято характеризовать в терминах транзита, экономических, политических, социальных и культурных трансформаций. На этом фоне в обществе максимально проявилась аномия — прежние социальные нормы утратили свое значение, а новые еще не установились. В этих условиях безнормности интенсивно возникают ситуации, когда предпочтительным становится выбор девиантных форм поведения. Именно с развитием аномии связан рост преступности в стране, а городская среда с ее деперсонификацией, заведомо более слабыми механизмами социального контроля создавала для этого благоприятную среду. Как свидетельствуют результаты нашего всероссийского опроса населения, рост бытовой преступности, ухудшение криминальной об-

становки 7 % россиян называют в ряду проблем их города, села, поселка, которые их беспокоят больше всего (этой проблемой обеспокоен каждый десятый москвич, житель мегаполиса или крупного города и лишь каждый двадцать пятый житель села). Возможность кражи, ограбления, нападения хулиганов вызывает страх у 24 % россиян (чаще в мегаполисах и крупных городах, реже всего — на селе).

Во внешней среде существуют ограниченные возможности у большинства россиян для насыщения потребности в безопасности (см. рис. 1). Не чувствуют себя в безопасности в последнее время 53 % россиян. Такие ощущения испытывают 59 % женщин и 47 % мужчин; 47 % молодых людей в возрасте до 34 лет, 55 % людей среднего возраста (35–54 лет) и 59 % граждан в возрасте 55 лет и старше; 61 % москвичей, 62 % жителей Санкт-Петербурга, 54 % жителей мегаполисов, 57 % — больших городов, 52 % — малых городов и 49 % сельчан. Чаще всего не чувствуют себя в безопасности те, кто дают самые низкие субъективные оценки своего уровня жизни (61 %).

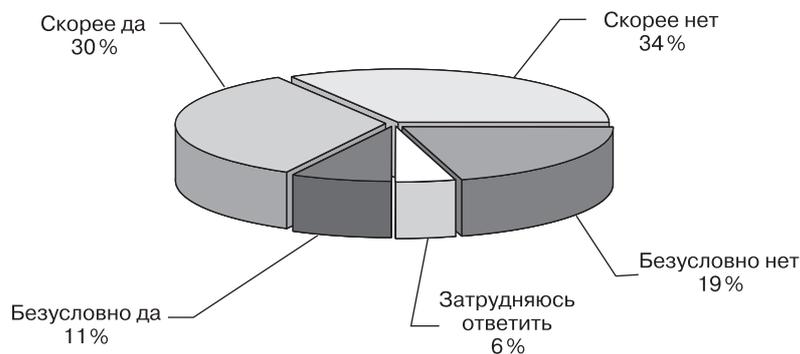


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос: «Чувствуете или не чувствуете Вы себя в безопасности?» (%; N = 34 000)

Чувство безопасности в той или иной мере испытывают 41 % россиян. Причем это ощущение усиливается у граждан по мере роста субъективных оценок своего уровня жизни. Так, чувствуют себя в безопасности лишь 33 % тех, кому не хватает денег даже на питание, 36 % — кому не хватает денег на одежду и обувь, 41 % — кому не хватает денег на бытовую технику, 48 % и 50 % тех, кому не хватает денег на новую машину и квартиру соответственно. Среди тех, кому денег хватает на все, чувство безопасности испытывают 57 % респондентов.

Ощущение личной безопасности за последние годы не изменилось у 39 % россиян. Стали чувствовать себя более защищенными 12 % граждан, а менее защищенными — 43 %.

Причем эта ситуация имеет дифференциацию не только по отдельным типам поселений, но и по регионам России. В целом доля респондентов, ощущающих себя в безопасности в отдельных субъектах РФ, находится в интервале от 39 до 68 %. К регионам, население которых чаще других чувствует себя в безопасности, можно отнести Магаданскую область, республики Башкортостан, Татарстан, Хакассия, Удмуртскую, Чувашскую республики, Читинскую область, Ханты-Мансийский автономный округ, Брянскую, Архангельскую, Новгородскую и Псковскую области. В числе регионов, где население чаще других не чувствует себя в безопасности, назовем Кемеровскую, Тверскую, Ленинградскую, Астраханскую и Волгоградскую области, Ставропольский край, а также Москву и Санкт-Петербург. За последние годы стали чувствовать себя менее защищенными больше других жители Владимирской, Оренбургской, Иркутской, Омской областей и Республики Марий Эл.

Кто лучше всего может помочь в обеспечении личной безопасности по месту жительства? Опрошенные россияне считают, что в первую очередь это члены семьи, родственники (48 %), во вторую очередь — бдительные соседи (28 %). На структуры милиции общественной безопасности (патрульно-постовую службу и участковых милиционеров) склонны полагаться 10 и 19 % опрошенных соответственно. На местные власти возлагает надежды лишь каждый одиннадцатый респондент, а ведь именно органы местного самоуправления обязаны обеспечивать надлежащее качество общественной услуги по безопасности населения. Отдельная тема — роль самоорганизации населения в обеспечении личной безопасности. В общем-то очень маленькая доля граждан склонна полагать, что им реально могут помочь старшие по домам и подъездам (2 %), отряды добровольной народной дружины (2 %) и общественные организации по месту жительства (1 %). По отдельным регионам доля населения, возлагающего надежды на старших по домам и подъездам, находится в интервале от 0 % до 5. Например, эта доля составляет 5 % среди жителей Новосибирской области, где, как известно, развитие территориального общественного самоуправления является одним из направлений муниципальных политик.

Наблюдаемые ограниченные возможности удовлетворения россиянами потребности в безопасности создают условия для недоста-

точного насыщения потребностей в социальных контактах, признании, а в конечном итоге возникает принципиальное отсутствие возможности самоактуализации человека, когда он становится тем, кем хочет и может стать. Самоактуализированные люди доброжелательны, стремятся к реализации своего творческого потенциала, обладают философским невраждебным чувством юмора и адекватной самооценкой. При недостаточном насыщении потребности в безопасности возникает угроза для формирования социальной базы гражданского общества в России.

Соблюдение *прав и свобод человека* является важнейшим условием существования гражданского общества. Наиболее важными правами россияне считают, с одной стороны, социальные права, а с другой стороны, права, относящиеся к так называемому второму поколению (см. табл. 3). Последние характеризуются правом на что-то и требуют не невмешательства, а, напротив, активного участия общества и государства, без которых они никак не могут быть реализованы. Каждый второй россиянин в ряду наиболее важных для него прав называет право на труд и право на бесплатную медицинскую помощь (53 % и 52 % соответственно), 44 % отмечают право на бесплатное образование, 42 % — право на социальное обеспечение в старости. Далее идут права первого поколения — право на жизнь (35 %) и право на владение собственностью (37 %). Самые же низкие места в этом рейтинге важности отводятся политическим правам и свободам. Таким образом, наименее важными оказались как раз те права и свободы, соблюдение которых в наибольшей степени создает фундамент для формирования и развития гражданского общества. Наиболее значимыми, как и при социализме советского образца, продолжают считаться права, обеспечивающие социальную защиту. Патерналистские ожидания помощи и поддержки со стороны государства продолжают оставаться устойчивыми.

Таблица 3

**Права и свободы россиян: важность и безусловное обладание
(%, N = 3064)**

Права и свободы	Важные права и свободы	Безусловное обладание правами и свободами
Право на труд	53	51

Права и свободы	Важные права и свободы	Безусловное обладание правами и свободами
Право на бесплатную медицинскую помощь	52	17
Право на бесплатное образование	44	12
Право на социальное обеспечение в старости	42	15
Право на владение собственностью	37	38
Право на жизнь	35	50
Право на социальную помощь во время болезни	25	11
Право на хорошо оплачиваемую работу по специальности	21	6
Право на защиту от незаконного ареста и пыток	19	5
Право на выражение собственного мнения	15	15
Право обращения к властям с письменным требованием, предложением, жалобой, на которое власти обязаны реагировать в установленном порядке	15	11
Право на информацию	14	27
Право на свободное передвижение по стране, без ограничений на регистрацию (прописку)	14	16
Свобода слова	12	20
Свобода вероисповедания	7	27
Право избирать своих представителей в органы власти	4	14
Право на создание самостоятельных обществ, союзов, объединений, представляющих и отстаивающих права своих членов и других людей	3	4
Право на участие в управлении обществом и государством	3	3
Свобода распространения информации любым законным способом	2	5

Окончание таблицы 3

Права и свободы	Важные права и свободы	Безусловное обладание правами и свободами
Свобода собраний	1	7
Свобода манифестаций (митингов, демонстраций)	1	4
Затрудняюсь ответить	4	13

Оценки важности прав и свобод находятся в явном диссонансе с оценками их безусловного обладания. Часто бывает, что при наиболее высоких показателях важности значения по показателям безусловного обладания существенно ниже. В наибольшей мере этот разрыв заметен по следующим правам, которые относятся к группе социальных: право на бесплатную медицинскую помощь (разница 35 п. п.), право на бесплатное образование (разница 32 п. п.), право на социальное обеспечение в старости (27 п. п.). В меньшей степени этот разрыв присутствует по праву на хорошо оплачиваемую работу по специальности (15 п. п.), по праву на социальную помощь во время болезни (14 п. п.) и по праву на защиту от незаконного ареста и пыток (14 п. п.). А вот свобода вероисповедания, например, попадает в противоположную группу, где при низких показателях важности фиксируется высокая степень обладания (разница, но уже со знаком «плюс» составляет 20 п. п.). Также к этой группе можно отнести право на информацию, право избирать своих представителей в органы власти, свободу слова и свободу собраний.

Россияне дают оценки реализации отдельных прав и свобод в интервале от 2,62 балла до 3,25 балла по 4-балльной шкале, где на 2 балла оценивается плохая реализация, на 3 балла — удовлетворительная и на 4 балла — хорошая. Однако здесь учитываются только оценки тех респондентов, которые считают, что данное право или свобода в какой-то мере реализуются в нашей стране. Заслуживают внимания данные, показывающие, какая доля респондентов полагают, что отдельные права и свободы вообще не реализуются в нашей стране (см. рис. 2). Как видим, самая большая доля респондентов, оценивающих права как нереализующиеся, приходится на отдельные права из группы политических.

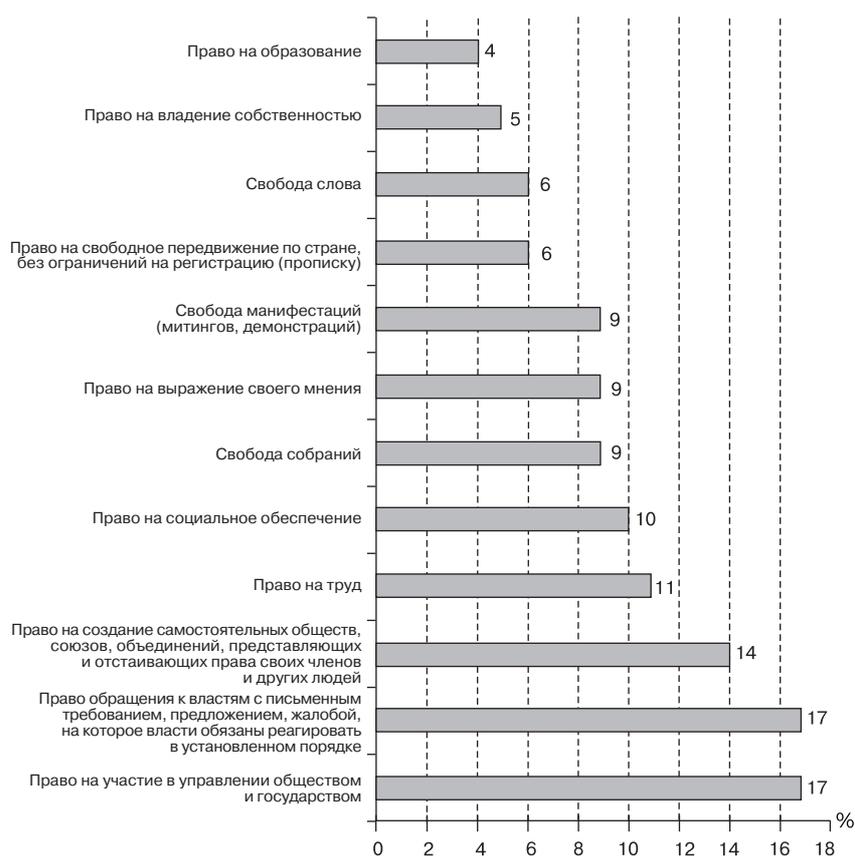


Рис. 2. Доля респондентов, полагающих, что перечисленные права и свободы никак не реализуются в нашей стране (% , N = 3064)

Полученные балльные оценки по отдельным правам и свободам показывают, что все они группируются вокруг оценки «удовлетворительно». Безусловно, одни чуть выше, другие чуть ниже, но ничего из изучаемых прав и свобод нельзя отнести к группе реализующихся, по оценкам респондентов, хорошо или плохо.

Одной из основ формирования субъективных оценок реализации отдельных прав и свобод является ощущение их защищенности. Каждый третий считает, что в нашей стране за последние годы в сфере защиты прав человека произошли изменения в лучшую сто-

рону (32 %). Чаще всего такую позитивную динамику видит молодежь, респонденты с высшим образованием, жители мегаполисов и больших городов, а также те, кто дают самые высокие субъективные оценки своего уровня жизни. Каждый восьмой считает, что в сфере защиты прав человека произошли изменения в худшую сторону (8 %). В целом ничего не изменилось, по мнению 38 % опрошенных. Характерно, что среди тех, кто видит негативную динамику в сфере защиты прав человека, немного выше доля тех, кто относится к группе в той или иной мере интолерантных граждан (56 % против 49 % в группе респондентов, которые отмечают изменения в лучшую сторону).

Таким образом, характеристика предпосылок развития гражданского общества в России в целом как благоприятных является преждевременной. Вряд ли могут обеспечить бурный рост общественной активности и гражданского самосознания 53 % россиян, не чувствующих себя в безопасности, 18 % россиян, которые считают, что большинству людей можно доверять, и 65 % тех, кто больше доверяет людям, с которыми у них много общего, но при этом лишь 5 % относят совместное участие в общественной жизни, общественную работу к признакам своей социальной идентичности. Никак не поможет и отсутствие у россиян выраженных черт толерантности, и представление у них о том, что права и свободы в нашей стране реализуются лишь на «удовлетворительно». Но все-таки при адекватном воздействии на общественное мнение с целью формирования у россиян установок, адекватных ценностям гражданского общества, ситуация может измениться в лучшую сторону.

На сегодня лишь 15 % россиян полагают, что в России уже сформировалось гражданское общество. Противоположную точку зрения выразили 64 % респондентов, а каждый пятый (21 %) вообще не дал определенного ответа на этот вопрос. Доля тех, кто считают, что гражданское общество уже сформировалось, возрастает по мере увеличения субъективных оценок уровня жизни: этой точки зрения придерживаются всего 9 % тех, кому денег не хватает даже на питание, и 26 % тех, кому денег хватает на все.

Данные наблюдений позволяют выдвинуть гипотезу о том, что гражданское общество в регионах России формируется неравномерно. В связи с этим особый интерес представляет верификация предпосылок этого процесса в региональном разрезе.

6.2. Формирование гражданского общества в регионах России

С одной стороны, поддержка и содействие развитию институтов гражданского общества не являются во всех регионах одним из направлений региональных и муниципальных политик. С другой стороны, социальный капитал неоднороден, на его развитие влияет множество предпосылок формирования гражданского общества как личностного, так и социального, политического, экономического и культурного характера. Эти обстоятельства обуславливают задачу построения классификации субъектов Российской Федерации с точки зрения наличия в них тех или иных предпосылок для развития гражданского общества. Информационной базой данной работы послужили результаты массовых опросов населения по технологии Георейтинга, проведенного Фондом «Общественное мнение»⁶. Опросы были проведены в 68 субъектах РФ среди населения в возрасте от 18 лет и старше. Размер выборки в каждом субъекте РФ составил 500 респондентов, по России — 34 тыс. респондентов. Во всех 68 субъектах РФ применялись общие принципы построения выборки. Использовалась территориальная трехступенчатая стратифицированная выборка домохозяйств. Отбор домохозяйств проходил в три этапа. На первом этапе отбирались административные районы, на втором — населенные пункты, на третьем — домохозяйства. Статистическая погрешность по каждому субъекту РФ не превышает 5,5 %. Для суммарных результатов по всем 68 субъектам РФ статистическая погрешность не превышает 1 %.

Для распределения регионов на основе ранжировки значений интегрального индекса благоприятности предпосылок для развития гражданского общества были сформированы семь индикаторов, состоящие из 15 показателей, характеризующих отдельные предпосылки развития гражданского общества и основанных на роли индивидуального субъекта действия и персональных социальных практик в этих процессах (см. табл. 4). По всем индикаторам был построен парный коэффициент корреляции Пирсона, полученные значения которого демонстрируют отсутствие связи между ними. Степень

⁶ Подробнее о методике проведения социологических опросов по технологии Георейтинга см.: *Ослон А. А.* Мегаопросы населения России (Проект «Георейтинг») // Полис. 2006. № 6.

выраженности каждого индикатора была проранжирована по трехбалльной шкале (плохо или слабо, средне, сильно или значительно выражен). Далее, основываясь на принципах построения интегрального индекса методом порогового агрегирования, была получена обобщенная ранжировка регионов с точки зрения наличия названных предпосылок для развития гражданского общества (диапазон индекса от 0 до 1)⁷.

Таблица 4

Предпосылки развития гражданского общества: система индикаторов и показателей

Индикатор	Показатели
Уровень социального доверия	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, полагающих, что большинству людей следует доверять; • доля респондентов, больше доверяющих людям, с которыми у них много общего
Уровень predisposedности к общественной солидарности и коллективным действиям	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, относящих себя к людям, готовым объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их интересы и идеи совпадают; • доля респондентов, полагающих, что среди людей, которые их лично окружают, больше согласия, сплоченности; • доля респондентов, полагающих, что среди окружающих их людей часто можно встретить готовность помогать друг другу; • доля респондентов, полагающих, что среди окружающих их людей часто можно встретить готовность объединяться, чтобы решать свои проблемы; • доля респондентов, полагающих, что среди окружающих их людей часто можно встретить готовность объединяться, чтобы решать общественные проблемы, которые не касаются их лично
Уровень ответственности	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, которые в полной или в значительной мере чувствуют ответственность за то, что происходит у них в доме, во дворе по месту жительства; • доля респондентов, которые в полной или в значительной мере чувствуют ответственность за то, что происходит в их городе (селе, поселке)

⁷ Автор благодарна проф. Ф. Т. Алескерова за возможность применения метода порогового агрегирования и ценные обсуждения результатов (описание метода см. подробнее: *Алескеров Ф. Т., Якуба В. И.* Метод порогового агрегирования трехградационных ранжировок // Доклады академии наук. 2007. Т. 413. № 2. С. 181–183). Автор также признательна О. Н. Кононыхиной за плодотворное участие в математической обработке данных.

Индикатор	Показатели
Уровень ощущения личной безопасности	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, которые в последнее время чувствуют себя в безопасности; • нормированное среднее число субъектов обеспечения общественной безопасности, которые выбрал респондент
Уровень добровольчества и частной филантропии	<ul style="list-style-type: none"> • доля респондентов, которым приходилось за последний год оказывать по собственной инициативе помощь, поддержку кому-либо, совершать поступки на благо других людей, заниматься благотворительностью; • нормированное число видов деятельности, которое в среднем респондентам приходилось выполнять за последний год для других людей (не для членов семьи и не близких родственников)
Уровень информированности	<ul style="list-style-type: none"> • нормированное среднее число видов общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив, о которых знает или хотя бы слышал респондент
Уровень участия	<ul style="list-style-type: none"> • нормированное среднее число видов общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив, членом которых является респондент и/или принимает участие в их деятельности

Метод порогового агрегирования имеет значительные отличия от традиционно используемых методов линейного агрегирования, где решающее значение имеют экспертно определяемые веса исходных индикаторов и действует эффект замещения одного показателя с низкими значениями другим показателем с высокими значениями. Примером же эффекта замещения в нашем случае может быть положение такого субъекта Федерации, как город Москва, в ранжировке методами порогового и линейного агрегирования. В результате применения метода линейного агрегирования (посредством суммарных оценок по семи упорядоченным номинальным шкалам) Москва попадает в группу субъектов, обладающих самыми благоприятными предпосылками для развития гражданского общества. В то же время следование правилу пороговой некомпенсируемости, предполагающему, что начиная с какого-то порогового значения невозможно компенсировать низкие значения одних индикаторов высокими значениями других, определяет место Москвы лишь в группе субъектов, предпосылки для развития гражданского общества в которых характеризуются как «скорее благоприятные, чем не благоприятные». В первом случае мы имеем дело с компенсацией низких зна-

чений индикаторов уровня ответственности, предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действиям, среднего значения индикатора уровня социального доверия, очень высокими значениями всех остальных индикаторов. Однако развитие гражданского общества — это результат синхронного влияния множества факторов. И вряд ли можно компенсировать недостаток ответственности ощущением личной безопасности, а низкую готовность к общественной солидарности и коллективным действиям в социально значимых целях простой информированностью о структурных элементах сектора негосударственных некоммерческих организаций. Таким образом, предпосылки развития такого комплексного и сложного явления, как гражданское общество, должны рассматриваться во взаимосвязи и логике не взаимозаменяемости, а взаимодополняемости и синхронного воздействия на объект. Именно такой подход обеспечивается методом порогового агрегирования.

В результате агрегирования все значения интегрального индекса благоприятности предпосылок для развития гражданского общества по регионам были распределены по шестичленной упорядоченной номинальной шкале:

- 1) очень неблагоприятные (в этой группе находятся 3 субъекта РФ);
- 2) неблагоприятные (18 субъектов РФ);
- 3) скорее неблагоприятные, чем благоприятные (19 субъектов РФ);
- 4) скорее благоприятные, чем неблагоприятные (19 субъектов РФ);
- 5) благоприятные (6 субъектов РФ);
- 6) очень благоприятные (3 субъекта РФ).

В *первой группе* регионов, в которых предпосылки для формирования гражданского общества характеризуются как *очень неблагоприятные*, находятся три субъекта РФ — Тамбовская область, Республика Мордовия и Омская область. Эта группа характеризуется слабой выраженностью практически всех индикаторов, за исключением уровня ощущения личной безопасности, значение которого находится в целом по группе на скорее среднем уровне. Однозначно низкие значения имеют индикаторы социального доверия, предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действи-

ям, участия в общественных объединениях и других НКО, гражданских инициативах. Два из трех регионов, попавших в группу, имеют низкие значения индикаторов уровня ответственности и информированности (в Тамбовской области по этим индикаторам высокое и среднее значения соответственно), а также уровня добровольчества и частной филантропии. Средние значения имеют место по индикатору ощущения личной безопасности, за исключением Тамбовской области, где значение этого индикатора имеет низкое значение.

Вторую группу регионов, где предпосылки определяются как *неблагоприятные*, составляют 18 субъектов РФ: Амурская, Белгородская, Владимирская, Волгоградская, Еврейская автономная, Калининградская, Курганская, Ленинградская, Магаданская, Нижегородская, Пензенская области, Приморский край, Республика Башкортостан, Рязанская и Саратовская области, Ставропольский край, Тверская область, Чувашская Республика. В целом данная группа характеризуется средней выраженностью значений индикаторов по уровням добровольчества, социального доверия, информированности (по этим индикаторам наблюдается явная положительная динамика по сравнению со значениями в первой группе), уровню ощущения личной безопасности. Слабо выражены значения индикаторов по уровням солидарности, ответственности и участия (как и в первой группе).

В третью группу регионов с предпосылками, определяемыми как *скорее неблагоприятные, чем благоприятные*, входят 19 субъектов РФ: Астраханская, Брянская, Воронежская, Камчатская области, Красноярский край, Курская, Липецкая, Мурманская, Новгородская, Орловская, Псковская области, Республика Хакасия, Ростовская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тюменская, Ульяновская и Читинская области. В этой группе отмечается заметный прирост значения индикатора участия населения в общественных объединениях и других некоммерческих организациях, гражданских инициативах, но при этом оно не превышает средних величин. В целом по группе на среднем уровне находятся значения индикаторов социального доверия, добровольчества и частной филантропии, ощущения личной безопасности, информированности. Не менее 70 % регионов из этой группы имеют средние значения по этим индикаторам. Также не менее 65 % регионов имеют низкие значения двух индикаторов — уровня ответственности и уровня предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действиям.

Четвертую, пятую и шестую группы наполняют регионы, в которых предпосылки развития гражданского общества характеризуются как в той или иной мере благоприятные. Пограничное положение занимает группа, где предпосылки определяются как *скорее благоприятные, чем неблагоприятные*: Алтайский край, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ивановская, Калужская, Костромская области, Краснодарский край, Московская, Новосибирская, Пермская области, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Смоленская, Томская, Тульская области, Удмуртская Республика, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Ярославская область. В этой группе отмечается заметный прирост значения индикатора по уровню ответственности (с низких значений, характерных для первых трех групп, оно поднялось на средний уровень). В целом значения остальных индикаторов также выражены средне, однако значение индикатора по уровню predisposedness к общественной солидарности и коллективным действиям продолжает оставаться на низком уровне.

В *пятой* группе насчитываются шесть субъектов РФ: Иркутская, Кемеровская, Кировская, Оренбургская области и республики Карелия и Коми. Здесь предпосылки определяются как *благоприятные*, однако значение только одного индикатора выражено сильно — уровень участия. Значения всех остальных индикаторов выражены средне, за исключением predisposedness к общественной солидарности и коллективным действиям, которая находится на низких значениях.

В *шестую* группу, где предпосылки развития гражданского общества определяются как *очень благоприятные*, входят лишь три субъекта РФ: Архангельская, Вологодская и Челябинская области. Значения всех индикаторов выражены средне, по уровню участия — сильно. Характерно, что только в этой группе значение индикатора по уровню солидарности достигает средних значений.

Особенностью использованной модели обработки данных является последовательное сравнение регионов друг с другом, а не с искусственным выбранным эталоном, заданной субъективной системой баллов и весов. Поэтому когда говорится, что предпосылки «очень благоприятные», подразумевается, что они относительно более благоприятные, чем в предыдущей группе, и т. д. Заметно, что даже в шестой группе с самыми благоприятными предпосылками развития гражданского общества ситуация далека от стопроцентной информированности населения о различных видах общественных объединений и других

некоммерческих организаций, гражданских инициатив, стопроцентного участия в них и т. д.

Судя по имеющимся данным, если собрать все самое лучшее со всех регионов, то реальной была бы такая картина предпосылок для развития гражданского общества в этом «идеальном» российском регионе: 35 % населения полагают, что большинству людей можно доверять, и 84 % доверяют больше людям, с которыми у них много общего, 74 % относят себя к людям, готовым объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их интересы и идеи совпадают, 71 % полагают, что в их окружении больше согласия и сплоченности. В отношении добровольчества и частной филантропии были бы вовлечены 77 % населения. Ощущали бы в полной мере ответственность за то, что происходит в доме, во дворе по месту жительства, 44 % населения; в городе (селе, поселке) — 17 %.

Региональный разрез не дает ответа на вопрос, в какой мере наша страна может полагаться на своих граждан в деле формирования и укрепления институтов гражданского общества. Возможность приблизиться к ответу на этот вопрос дает анализ социальной базы российского гражданского общества.

6.3. Социальная база российского гражданского общества

При изучении социальной базы гражданского общества существуют три наиболее трудные проблемы. *Первая проблема* имеет содержательный характер и связана с неопределенностью смысла самого понятия. Одни ученые делают упор на роль индивида как гражданина («...если нет индивида, который исполняет публичную и обеспеченную правовой санкцией конституционного государства роль гражданина, то говорить о гражданском обществе не приходится»)⁸. Другие — на соответствующий гражданскому обществу тип личности, на обладание человеком определенных личностных черт. Например, Г. Г. Дилигенский акцентировал внимание на способности индивида конструктивно взаимодействовать с другими личностями во имя общих целей, интересов, ценностей; Р. Дарендорф — на способности

⁸ Патрушев С. В. Результатом становления и критерием гражданского общества является гражданин // Горбачевские чтения. Вып. 5. Гражданское общество: настоящее и будущее. 1937–2007: Память и ответственность / Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). М., 2007. С. 32.

индивидов реально отстаивать свою свободу⁹. В то время как большинство полагает, что гражданское общество возникает тогда, когда люди начинают понимать свои права и свободы, высказываются мнения о том, что оно возникает тогда, когда люди начинают понимать границы своей несвободы¹⁰.

Другие ученые находятся в поиске тех социальных групп или слоев, которые могут стать фундаментом гражданского общества, в первую очередь здесь акцентируется внимание на роли среднего класса. «Саморазвитие среднего класса имеет большее значение, чем развитие всего населения в целом, так как он может стать закваской, дрожжами, на которых взойдет подлинное гражданское общество в России, — высказывался Л. А. Гордон — ...Не сомневаюсь, что, когда средний класс станет у нас большинством, мы сможем сказать, что гражданское общество в России состоялось»¹¹. Иные подходы коротко можно свести к приписыванию роли социальной базы слою предпринимателей, естественным церковно-приходским объединениям, владельцам собственности, неправительственным организациям и т. д. Хотя когда одни рассматривают в качестве базиса гражданского общества неправительственные организации, другие, напротив, первоочередную роль в его конструировании отводят социальным движениям, тем самым акцентируя внимание на том, что гражданское общество формируется сейчас снизу вне институциональных рамок и в основном через протестные действия. «...Именно в рамках этих социальных инициатив, новых гражданских структур происходит изменение политической культуры, возникают новые нормы, новые ценности, возникает и развивается солидарность на деле»¹².

⁹ См.: *Дилигенский Г. Г.* Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // Pro et contra. Carnegie Endowment for International Peace. М., 1997. Т. 2. № 4; *Дарендорф Р.* Мораль, институты и гражданское общество // Путь. 1993. № 3.

¹⁰ См. напр.: *Шубин А. В.* Гражданское общество возникает, когда люди начинают понимать границы своей несвободы // Горбачевские чтения. Вып. 5. Гражданское общество: настоящее и будущее. 1937–2007: Память и ответственность / Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). М., 2007. С. 49.

¹¹ См.: Средний класс в России (конференц-зал) // Знамя. 2001. № 2.

¹² *Клеман К.* Возникают инициативные группы людей, которые пытаются самоорганизоваться // Горбачевские чтения. Вып. 5. Гражданское общество: настоящее и будущее. 1937–2007: Память и ответственность / Международный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд). М., 2007. С. 28.

Автор этой главы видит основную роль в конституировании социальной базы гражданского общества в тех людях, которые участвуют в социальных практиках гражданского общества или, по крайней мере, ориентированных на это, что подразумевает наличие у них определенной системы ценностей, навыков выстраивания взаимоотношений с другими людьми, организациями и органами власти, исходя из основных принципов гражданского общества, и в целом наличие определенных форм ориентаций на поддержание функционирования институтов гражданского общества (деятельностной, информационной, нормативно-ценностной). К социальным практикам гражданского общества относятся взаимопомощь и взаимная поддержка, частная филантропия и добровольческая деятельность, участие в деятельности негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив, добровольное участие в том, что принято еще с советских времен называть общественной работой, защита своих прав, участие в местном самоуправлении и др.

Вторая проблема имеет методический характер и связана с определением минимального (оптимального) количества признаков, по которым проводится анализ. Теоретически можно определить большое количество таких признаков. Это — наличие у человека компетенций, позволяющих ему осуществлять общественный контроль над деятельностью властей (знание своих прав и обязанностей, способов защиты своих прав, знание структуры органов власти, объема их полномочий и зон ответственности и т. д.), способность защитить свои права, участие в различных социальных практиках гражданского общества, усвоение норм и ценностей гражданского общества и т. д. В связи с этим в эмпирическом исследовании приходится во многом идти экспериментальным путем, подбирая такое сочетание показателей, которое необходимо и достаточно для отражения изучаемых сущностей.

Третья проблема связана с тем, что адекватное представление о социальной базе гражданского общества и ее характеристиках можно получить только при исследовании большой выборки, в которую попадают трудно доступные (для интервьюера) слои общества, граждане, вовлеченные в различные социальные практики гражданского общества, даже едва заметные с точки зрения массовости. Именно такая возможность нам представилась в работе с массивом первичных данных по результатам массовых опросов населения по техно-

логии Георейтинга. Полученный массив первичных данных с общим объемом выборки, более чем на порядок превышающим объемы общероссийских опросов (чаще всего составляющие 1500–3000 человек), дает уникальную возможность анализировать даже малые социальные группы. Например, лишь 4,1 % составляет доля респондентов, которые свое свободное время вне дома тратят на общественную работу, участвуют в деятельности общественных организаций, инициативных групп и т. п. При обычных опросах с выборкой 1500 респондентов это всего лишь 60 человек, и конечно, полноценный анализ этой группы невозможен, в том числе полноценный анализ ответов этих людей на другие вопросы анкеты. В Георейтинге такой проблемы не возникает, так как в массиве содержится случайная выборка представителей этой группы в 1392 человека, что эквивалентно общероссийскому опросу населения.

Для анализа социальной базы гражданского общества была применена процедура кластерного анализа (модифицированный иерархический кластерный анализ — двухступенчатый), которая позволяет выявлять такие группы респондентов, в которых синтезированы объединяющие их или разъединяющие существенные признаки. В основу анализа были положены четыре критерия:

- готовность объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их интересы и идеи совпадают;
- вовлеченность в добровольческую деятельность и частную филантропию;
- информированность об общественных объединениях и других негосударственных некоммерческих организациях, гражданских инициативах;
- членство и/или участие в деятельности общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, гражданских инициатив.

В результате были выявлены четыре группы в составе социальной базы гражданского общества — ядро, сателлит ядра, буферная зона, периферия, — а также выделена группа аутсайдеров (см. рис. 3). Ядро социальной базы российского гражданского общества составляют 7,7 % взрослых россиян (обладают всеми признаками принадлежности к социальной базе); каждый четвертый россиянин входит в сателлит ядра (26,6 %), обладающий всеми признаками ядра, но его

представители не участвуют в деятельности НКО и/или гражданских инициатив. Далее идет буферная зона (26,5 %), занимающая промежуточное положение между спутником и периферией, представителей которой объединяет готовность объединяться с другими людьми при отсутствии не менее двух признаков принадлежности к социальной базе гражданского общества. На периферии социальной базы находятся 30,4 % взрослых россиян, которые демонстрируют отрицательную установку на объединение с другими людьми для каких-либо совместных действий, но при этом они обладают другими признаками принадлежности к социальной базе. В группу аутсайдеров входят 8,8 % россиян, которые не обладают ни одним признаком принадлежности к социальной базе, и таким образом, страна пока не может возлагать на них свои надежды в деле содействия укреплению институтов гражданского общества.

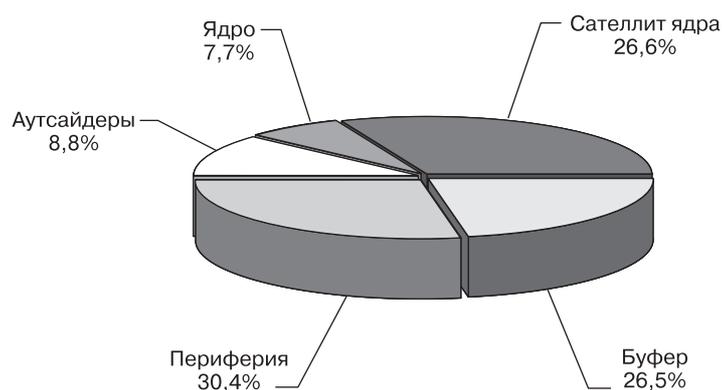


Рис. 3. Социальная база российского гражданского общества и аутсайдеры (%; N = 34 000)

Заметны характерные черты в социально-демографических портретах четырех групп, составляющих социальную базу гражданского общества, а также аутсайдеров (см. табл. 5). Так, соотношение мужчин и женщин в них весьма близко к среднему значению по выборке, лишь в ядре социальной базы едва становится значимым уменьшение доли мужчин и соответственно увеличение доли женщин. Доля молодых людей в возрасте от 18 до 35 лет в этих группах уменьшается по мере удаления от ядра социальной базы, где она составляет 37 %, а в группе аутсайдеров — лишь 26 %. Похожая тенденция наблюдается

и по населению в возрасте 36–54 лет, хотя она не так четко выражена, как среди молодежи, тем не менее, в аутсайдерах их присутствует 29 % против 38 % в ядре. Доля пенсионеров, напротив, увеличивается по мере удаления от ядра с 25 до 45 % среди аутсайдеров. Это ставит под сомнение распространенную точку зрения о том, что молодежь пассивна, а пенсионеры общественно активны.

Что касается характеристик по образованию, субъективным оценкам уровня жизни и по типам населенных пунктов, в которых проживают представители рассматриваемых групп, то практически во всех случаях наблюдается линейная зависимость, когда по мере удаления от ядра характеристики групп изменяются от лучшего к худшему. Так, доля малообразованных россиян увеличивается в них по мере удаления от ядра с 23 до 56 %, а доля людей с высшим образованием, наоборот, уменьшается с 35 до 8 %. По типам населенных пунктов ярче всего проявляются два сюжета: самая большая доля москвичей в ядре (15 %), которая уменьшается до 2 % в аутсайдерах, доля жителей села возрастает с 17 % в ядре до 43 % в группе аутсайдеров. Доля россиян, дающих самые низкие оценки своему уровню жизни (это те, кому денег не хватает даже на питание или на покупку одежды и обуви), увеличивается с 19 % в ядре до 33 % на периферии и 59 % среди аутсайдеров.

Таблица 5

Социально-демографическая характеристика групп, составляющих социальную базу гражданского общества, и аутсайдеров (%)

Характеристики		Группы				
		Социальная база				Аутсайдеры
		Ядро	Сателлит	Буфер	Периферия	
Пол	Мужчины	41	44	48	45	49
	Женщины	59	56	52	55	52
Возраст	18–35 лет	37	40	38	30	26
	36–54 лет	38	39	33	38	29
	55 лет и старше	25	21	29	32	45

Характеристики		Группы				
		Социальная база				Аутсайдеры
		Ядро	Сателлит	Буфер	Периферия	
Образование	Ниже среднего	5	6	13	12	27
	Среднее общее	18	22	27	27	29
	Среднее специальное	43	49	45	46	36
	Высшее	35	23	15	15	8
Тип населенного пункта	Москва	15	10	6	7	2
	Санкт-Петербург	3	4	2	5	2
	Мегаполис	7	10	8	11	6
	Большой город	16	19	13	17	10
	Малый город	41	42	38	39	38
	Село	17	16	33	20	43
Субъективная оценка уровня жизни	Денег не хватает даже на питание	7	8	13	13	22
	На питание денег хватает, но не хватает на покупку одежды и обуви	21	23	31	30	37
	На покупку одежды и обуви денег хватает, но не хватает на покупку бытовой техники	37	38	36	37	30
	Денег вполне хватает на покупку крупной бытовой техники, но мы не можем купить новую машину	21	20	14	15	8
	Денег хватает на все, кроме таких дорогих приобретений, как дом, квартира	12	9	5	5	2
	Материальных затруднений не испытываем, при необходимости могли бы приобрести квартиру, дом	2	1	1	1	1

Одним из основных признаков дифференциации между ядром социальной базы и другими группами является место общественной работы, участия в деятельности общественных организаций, инициативных групп в структуре расходования свободного времени их членов. Так, каждый четвертый представитель ядра тратит на это свое свободное время вне дома, в то время как в других группах таких представителей насчитывается лишь 0,6–4,6 %. Представители ядра вообще более разнообразно расходуют свое свободное время. Интересно, что они чаще декларируют посещение церкви, добровольное участие в ее делах, групповые занятия своими увлечениями, хобби, занятия в целях повышения своего образования.

Рассматриваемые группы по-разному характеризуются в контексте предпосылок развития гражданского общества. При сравнении их между собой отмечаются как ярко выраженные, так и небольшие различия. Выделим блок характеристик, связанных с *социальным доверием*. Так, уровень социального доверия выше в ядре, сателлите и буферной зоне по сравнению с периферией и аутсайдерами, но и в этих трех группах он незначительно выше значения среднего показателя по всей выборке, составляющего 18 % (см. рис. 4). При этом доли членов рассматриваемых групп, которые видят позитивные или негативные изменения в уровне доверия людей друг к другу за последние годы, в них практически равны: увеличение уровня доверия заметно лишь для 9–13 %, уменьшение — для 64–70 % респондентов из рассматриваемых групп (средневыборочные значения — 11 % и 67 %).

Подтверждает отсутствие различий по уровню социального доверия в ядре, сателлите и буфере, а также некоторое их отличие от групп периферии и аутсайдерам распределение ответов на вопрос, в какой мере респонденты доверяют людям, с которыми у них много общего. Больше доверяют в первых трех группах практически равные доли респондентов (70–73 %), на периферии — 58 %, а среди аутсайдерам — лишь 43 %. При этом чаще встречаются людей, с которыми много общего, респонденты из ядра социальной базы и его сателлита (по 85 %), в то время как из буферной зоны — 79 % респондентов, из периферии — 66 %, из аутсайдерам — 49 %.

Чаще и увереннее выделяют признаки общности представители ядра, что говорит о более развитой *идентичности* членов этой группы. Так, они чаще других упоминают (в порядке убывания) сходство по культурному уровню, участие в общественной жизни, общественной работе, одинаковое вероисповедание, сходство по политическим



Рис. 4. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, большинству людей можно доверять или в отношениях с людьми следует быть осторожными?» (по группам социальной базы гражданского общества и аутсайдерам, %, без учета затруднившихся ответить)

ориентациям. Наряду с представителями ядра члены группы-сателлита чаще других упоминают о таких общих признаках, как (в порядке убывания): сходство по характеру, привычкам, одинаковые хобби, увлечения, сходство по образованию, по профессии. В одинаковой мере важно для представителей всех групп соседство по дому, близость по возрасту, по полу, по материальному положению, по семейному положению, пребывание в одинаковой жизненной ситуации, одинаковая национальность, быть земляками, проживать в одном городе (селе, поселке), быть гражданами одной страны. Таким образом, у представителей ядра не только более развита идентичность, но она имеет ярко выраженную активистскую направленность.

Представители групп ядра, сателлита и буферной зоны имеют практически одинаковое *восприятие ситуации внутри страны* с точки зрения сплоченности/разобщенности и согласия/несогласия между людьми. Однако доля россиян из этих групп, полагающих, что сегодня среди людей в нашей стране больше согласия и сплоченности, едва ли выше, чем в среднем по России (18 % против 15 %). В то время как такую оценку сплоченности россиян дают 9–10 % представителей групп периферии и аутсайдеров. Что же касается своего непосредственного окружения, то представители ядра и сателлита чаще других

полагают, что в нем больше согласия и сплоченности (67–68 %), доля придерживающихся этой точки зрения в буферной зоне сопоставима со средними показателями по всей выборке (61 % против 57 %), на периферии и среди аутсайдеров видят больше согласия и сплоченности в своем непосредственном окружении 47 и 37 % соответственно.

По мере удаления от ядра к аутсайдерам уменьшается доля как россиян в рассматриваемых группах, которые отмечают увеличение *готовности людей помогать друг другу* за последние годы, так и тех, кто часто встречается среди окружающих их людей готовность помогать друг другу (см. рис. 5). Также происходит уменьшение доли тех, кто часто встречается среди окружающих готовность объединяться, чтобы решать свои проблемы, и тех, кто часто встречается среди окружающих их людей готовность объединяться, чтобы вместе решать общественные проблемы, которые не касаются их лично.

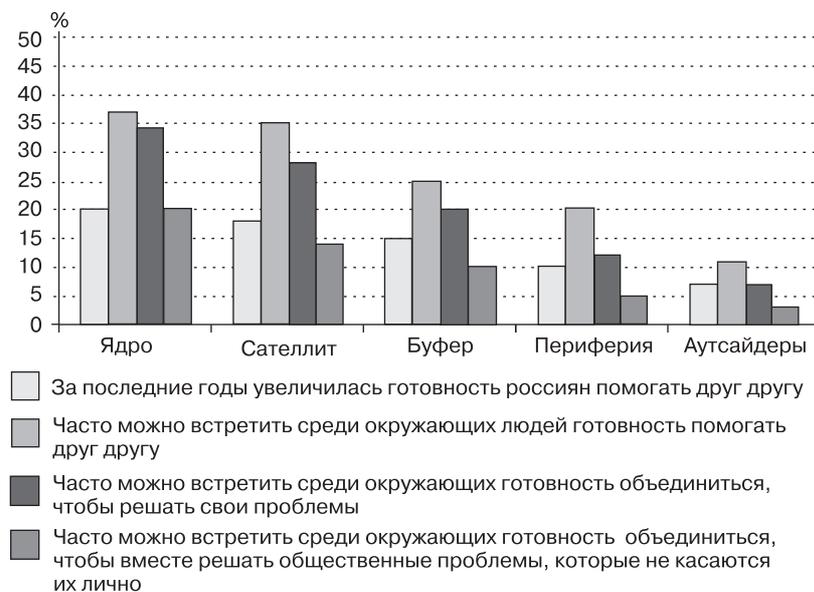


Рис. 5. Доли респондентов по группам социальной базы и аутсайдерам (%)

Представители ядра социальной базы часто декларируют свою *ответственность* не только по сравнению с другими группами, но и по сравнению со средними показателями по всей выборке. Так, среди них чаще встречаются граждане, которые ощущают ответственность

за то, что происходит у них в доме, во дворе, где они живут (62 % против 49 % по населению в целом), за то, что происходит в их городе, селе или поселке (43 % против 26 %), за то, что происходит в стране (33 % против 19 %), в мире (23 % против 13 %). В остальных группах значения этих показателей сопоставимы со среднероссийскими значениями — в сателлите и в буферной зоне — или ниже — на периферии и среди аутсайдеров. В целом по выборке ответственность за то, что происходит в семье, в полной или значительной мере ощущают 93 % россиян, значения этого показателя по отдельным группам социальной базы и аутсайдерам находятся на сопоставимом уровне — в интервале от 92 до 96 %. Доля тех, кто в полной или значительной мере ощущают ответственность за то, что происходит у них на работе, выше среднероссийского показателя в ядре социальной базы и его сателлите (70 и 67 % соответственно против 57 %). В аутсайдерах таковых лишь 39 %, что объясняется не столько особенностями гражданского самосознания представителей этой группы, сколько спецификой ее состава по социально-демографическим характеристикам. Так, 45 % членов этой группы — в возрасте 55 лет и старше.

В ядре социальной базы гражданского общества по сравнению со значением по населению в целом чуть выше доля россиян, которые в последнее время в той или иной мере чувствуют себя в *безопасности* (46 против 41 %). В сателлите и буфере — на сопоставимом уровне, на периферии и в аутсайдерах — заметно ниже (см. рис. 6). Представители ядра чаще других говорят о том, что они в последнее время стали чувствовать себя более защищенными, притом что доля тех респондентов, которые стали чувствовать себя менее защищенными в рассматриваемых группах, находится на сопоставимом уровне и в интервале 41–45 %. В ядре меньше, чем в других группах, доля тех, у кого ощущение личной безопасности за последние годы не изменилось. Представители ядра социальной базы чаще других называют бдительных соседей, старших по дому, по подъезду, общественные организации по месту жительства в качестве субъектов, которые лучше всего могут им помочь в обеспечении личной безопасности.

Надо сказать, что представители ядра социальной базы вообще приписывают населению более активную роль. Так, каждый пятый россиянин (20 %) из этой группы называет население в качестве субъекта, который в большей степени влияет на ситуацию в своем городе (селе, поселке), на решение вопросов местной жизни. Доля разделяющих эту точку зрения в других группах постепенно уменьшается



Рис. 6. Доли респондентов по группам социальной базы и аутсайдерам (%)

с 15 % в сателлите ядра до 7 % в группе аутсайдеров. По оценкам представителей ядра, население обошло по степени своей влиятельности даже президента страны, хотя в других известных автору опросах населения за последние несколько лет как в масштабах всей страны, так и в конкретных населенных пунктах президент всегда упоминался в качестве субъекта влияния чаще, чем население, а в некоторых случаях обходит даже федеральные и региональные органы власти. Также представители ядра в ряду субъектов наибольшего влияния называют несколько чаще других общественные и другие негосударственные некоммерческие организации, политические партии и движения, территориальное общественное самоуправление (см. табл. 6).

В целом представители ядра и группы-сателлита более высоко оценивают *влиятельность* органов власти различных уровней на местную ситуацию, на решение вопросов местной жизни, чем представители других групп. Кумулятивный рейтинг по частоте упоминания среди влиятельных субъектов органов власти трех уровней составляет 141–142 % в ядре и сателлите, 123 % — в буферной зоне, 133 % — на периферии и 104 % — среди аутсайдеров. Отчасти это может быть связано с нарастающей разочарованностью по мере удаления от ядра в отдельных сторонах деятельности органов власти. Так, доля тех, кто считают, что органы власти не понимают и не учитывают интересы таких людей, как он сам, постепенно увеличивается с 65 % до 73 % по мере удаления от ядра к аутсайдерам. Доля затруднившихся ответить

Таблица 6

Распределение ответов на вопрос: «Кто в большей степени влияет на ситуацию в вашем городе (селе, поселке), на решение вопросов местной жизни?» (по группам социальной базы и аутсайдерам, %)

Субъекты	Население в целом	Группы				
		Социальная база				Аутсайдеры
		Ядро	Сателлит	Буфер	Периферия	
Местные органы власти (мэр, администрация, депутаты)	72	75	76	71	72	59
Региональные органы власти (губернатор, администрация, депутаты)	40	43	45	35	41	29
Федеральные органы власти (Правительство РФ, министерства, Государственная Дума РФ)	19	24	20	17	20	16
Президент страны	14	15	14	13	15	13
Население	12	20	15	11	10	7
Местные предприятия, коммерческие структуры, предприниматели	12	17	14	10	12	8
Руководители предприятий	12	16	13	11	11	8
Криминальные структуры, мафия	9	14	11	7	9	5
Средства массовой информации (печать, радио, телевидение)	7	14	9	5	5	2
Политические партии, движения	4	7	4	3	3	1
Территориальное общественное самоуправление	3	6	3	3	2	2
Общественные и другие негосударственные некоммерческие организации	2	5	3	2	2	1
Никто	3	2	1	3	3	9
Затруднились ответить	6	3	3	8	6	16

таким же образом увеличивается с 9 % до 17 %. Каждый четвертый респондент (26 %) из ядра социальной базы гражданского общества полагает, что власти понимают и учитывают интересы таких людей,

как он сам, такого же мнения придерживается каждый пятый представитель сателлита и буфера (по 20 %), почти каждый восьмой из периферии (13 %) и лишь каждый девятый из аутсайдеров (11 %). Если же принять во внимание разницу между долями респондентов, которые считают, что власти не понимают и не учитывают интересы, и теми, кто мыслят по этому вопросу противоположно, то она увеличится по мере приближения к группе аутсайдеров в полтора раза.

Среди населения в целом не наблюдается серьезных различий по частоте упоминания тех или иных *субъектов влияния на местную ситуацию* в зависимости от того, довольны или не довольны респонденты положением дел в своем городе (селе, поселке). Тем не менее эта дифференциация просматривается по группам социальной базы и аутсайдерам. Во-первых, доля довольных положением дел уменьшается по мере удаления от ядра с 42 до 28 %, доля недовольных увеличивается в этом же направлении с 53 до 64 %. В целом по населению доля довольных составляет 37 %, а недовольных — 55 %. Во-вторых, атрибуция ответственности, приписывание вины за неудовлетворительное положение дел в городе (селе, поселке) проявляется четче всего в ядре социальной базы, однако лишь в отношении органов власти регионального и местного уровней. Об этом мы можем судить по таким косвенным признакам, как доля респондентов, называющих их в ряду субъектов влияния на местную ситуацию. Так, те представители ядра, которые довольны положением дел в своем городе (поселке, селе), заметно чаще среди субъектов влияния называют региональные и местные органы власти по сравнению с недовольными. Другим субъектом, которому приписывают вину, являются криминальные структуры, мафия (эта атрибуция просматривается лишь в ядре и его сателлите).

Выделенные группы внутри социальной базы и аутсайдеры по-разному проявляют себя в социальных практиках гражданского общества. Так, в ядре в среднем декларируется *участие в двух видах НКО и/или гражданских инициатив*, при этом максимальное количество видов составляет десять, но чаще всего говорится об участии только в одном виде организаций и/или инициатив. Почти каждый третий представитель ядра является членом или участником организации и/или инициативы (32 %), работает безвозмездно добровольцем (30 %); практически каждый пятый участвует в собраниях и конференциях (23 %). Каждый шестой декларирует свое активное участие в делах НКО и/или инициативы (17 %), почти каждый восьмой по-

могает деньгами, пожертвованиями (13 %). Являются инициатором, руководителем или входят в состав руководящих органов организаций и/или инициатив 9 % представителей ядра, работают в них за плату — 8 %.

За последний год не делали *благотворительных пожертвований*, лично не давали деньги незнакомым нуждающимся людям, включая просящих милостыню, 34 % представителей ядра социальной базы, 44 % — группы-сателлита, по 60 % — из буферной зоны и периферии, 77 % — из группы аутсайдеров. При этом средняя сумма пожертвований в этих группах уменьшается с 3126 рублей в ядре до 850 рублей на периферии.

Представители ядра более активно включены не только в отношения частной филантропии, но и в отношения взаимопомощи и вообще в то, что более широко называется добровольческой деятельностью (см. табл. 7). Они, как и представители сателлита, чаще других в течение последнего года помогали другим людям деньгами как в долг без процентов, так и безвозмездно, помогали вещами, продуктами, давали профессиональные консультации, оказывали эмоциональную поддержку, присматривали за чужими детьми или престарелыми, участвовали в ремонте подъезда силами жильцов, дежурили на лестничных клетках. Заметно чаще по сравнению с другими группами представители ядра помогали другим людям в решении вопросов с официальными учреждениями, участвовали в организации мероприятий (досуговых, культурных, оздоровительных, спортивных, просветительских и др.), собирали пожертвования и иные денежные средства, работали в коллективных руководящих органах некоммерческой организации, участвовали в собраниях жильцов дома или подъезда, субботниках и других мероприятиях по благоустройству среды проживания.

В ядре социальной базы также фиксируется более высокий уровень *протестной активности*. Так, практически каждый шестой представитель ядра (17 %) декларирует поддержку и участие в некоторых акциях протеста (пикетах, митингах, демонстрациях, забастовках, «маршах несогласных» и т. п.), которые проходили в его городе, селе или поселке за последние годы. Доля таковых в других группах уменьшается с 8 % в группе-сателлите до 2 % среди аутсайдеров. О пассивной поддержке акций протеста (когда сами не участвуют, но поддерживают) говорят 21–28 % представителей всех четырех групп социальной базы гражданского общества и лишь 11 % аутсайдеров.

Таблица 7

Распределение ответов на вопрос: «Что из перечисленного Вам приходилось безвозмездно делать за последний год для других людей (не членов семьи и не близких родственников)?» (по группам социальной базы и аутсайдерам, %)

Признак	Группа				
	Социальная база				Аутсайдеры
	Ядро	Сателлит	Буфер	Периферия	
Эмоциональная поддержка, общение, житейский совет	55	51	24	32	7
Помогать вещами	47	45	21	30	6
Участвовать в субботниках, мероприятиях по благоустройству среды проживания, заниматься посадкой деревьев, ремонтировать лавочки, детские площадки, малые архитектурные формы во дворах	39	25	13	15	3
Помогать деньгами (в долг без процентов)	38	42	21	26	6
Помогать деньгами (безвозмездно)	38	36	14	21	3
Помогать продуктами	36	35	17	25	5
Оказывать бытовую помощь на дому, физическую помощь	35	38	18	25	5
Давать профессиональные консультации, читать лекции, давать уроки	27	17	6	8	2
Присматривать за чужими детьми или престарелыми	23	19	8	10	2
Участвовать в собрании жильцов дома или подъезда	23	14	6	7	1
Организовывать досуг	20	9	4	4	1
Помогать в решении вопросов с официальными учреждениями	19	9	3	4	1
Участвовать в организации мероприятий (досуговых и культурных, просветительских, оздоровительных, спортивных и др.)	19	6	2	2	0

Признак	Группа				
	Социальная база				Аутсайдеры
	Ядро	Сателлит	Буфер	Периферия	
Участвовать в ремонте подъезда силами жильцов, дежурить на лестничных клетках	17	11	5	6	1
Оказывать помощь, сопровождать при передвижении	12	10	4	5	1
Доставлять на дом материальную помощь (продукты, одежду, медикаменты)	11	7	3	3	0
Собирать пожертвования и иные денежные средства	9	4	1	2	0
Работать в коллективных руководящих органах некоммерческих организаций	7	2	1	1	0
Раздавать/распределять материальную помощь	6	2	1	1	0
Участвовать в ликвидации последствий аварий, пожаров и других чрезвычайных ситуаций	6	4	2	2	0
Помогать сотрудникам некоммерческих организаций (в приеме заявлений, телефонных звонков, в производстве рекламы, проведении опросов и т. д.)	5	2	1	1	0
Ничего из перечисленного делать не приходилось	6	1	37	25	67
Затруднились ответить	2	1	5	3	11

Таким образом, социальная база российского гражданского общества, которую составляют люди, участвующие в социальных практиках гражданского общества или, по крайней мере, ориентированные на это, составляет не менее 90 % взрослого населения России.

Российское гражданское общество имеет потенциал наращивания наиболее многообещающей части своей социальной базы — в нашем исследовании групп ядра и сателлита — за счет представителей буферной зоны, в которую входит каждый четвертый россиянин. Эти люди уже имеют положительную установку на объединение, однако их иные качества, которые позволят уверенно относить их к социаль-

ной базе, могут быть сформированы посредством реализации положительных установок на участие в конкретных практиках гражданского общества, за счет повышения их уровня информированности о деятельности НКО и гражданских инициатив. В этом смысле актуальным становится вопрос о выработке и реализации государственной политики в области содействия развитию общественных инициатив, основными субъектами которой стали бы не столько органы власти, сколько сами структуры гражданского общества, способные взять на себя функции по формированию позитивного общественного мнения населения по поводу участия в общественной деятельности, добровольчестве, благотворительности.

Глава 7. Взаимодействия органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России

Тема становления и развития гражданского общества в России начала XXI в. постепенно становится одной из центральных в анализе социально-политических изменений, происходящих в нашей стране после краха административно-командной системы и восстановления независимости России¹.

Вместе с тем сегодня не существует единого общепринятого определения этого понятия. Довольно часто под гражданским обществом понимается такой социальный порядок, который является благоприятным для развития человеческой личности и самостоятельных общественных ассоциаций². В соответствии с этой точкой зрения в наше время гражданское общество помимо населения и составляемых им разнообразных социальных групп включает государственные органы власти и соответствующие организации, сектор экономики, нацеленный на производство прибыли (прибыльный сектор), и сектор, не нацеленный на получение прибыли (неприбыльный, третий сектор), причем между этими тремя секторами не существует жестких границ. Гражданское общество в этом случае представляет собой общественное устройство и «государство особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности»³.

¹ См., напр.: Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России: сб. материалов III Российского общественно-научного форума. СПб., 2003; Гражданское общество России: перспективы XXI века. СПб., 2000; Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России / ИМЭМО РАН. М., 1998; Гражданское общество в России: западная парадигма и российская реальность / отв. ред. К. И. Холодковский. М., 1996.

² *Gellner E. Conditions of liberty: Civil society and its rivals. Allen Lane, 1994* (Рус. изд.: *Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М., 2003*).

³ *Голенкова Э., Витюк В., Гридчин Ю., Черных А., Романенко Л. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социальная структура и стратифи-*

На наш взгляд, именно это представление о гражданском обществе стало объединяющим фактором в борьбе против коммунистических режимов в Восточной Европе. Вместе с тем можно согласиться с редактором *Journal of Democracy* Марком Платтнером, что такое широкое определение фактически совпадает с понятием «демократия»⁴ и является в таком случае излишним.

В переходный период понятие гражданского общества приобрело новое измерение в связи с развитием сектора некоммерческих организаций, или «третьего сектора». Неприбыльный (третий) сектор включает в себя совокупность (систему) групп населения и организаций, не ставящих перед собой целей увеличения личного дохода непосредственно через участие в работе таких групп и организаций или через владение ими. На наш взгляд, «сообщество некоммерческих организаций» в посткоммунистических странах и, в частности, в России на рубеже XX и XXI вв. может рассматриваться как ядро, основная часть гражданского общества, потому что в этом сообществе в наибольшей степени сохранился сегодня приоритет моральных ценностей. Можно надеяться также, что именно отсюда реальные моральные стандарты начнут распространяться на другие части гражданского общества — на политическое сообщество в виде отрицания имморализма в политике и на экономическое сообщество в виде новой этики бизнеса или корпоративной морали. Именно тогда мы сможем говорить о наличии в России гражданского общества, понимаемого как разветвленная сеть свободных ассоциаций граждан (и многообразных связей между ними), уважающих законы государства, которое защищает права отдельных граждан, умеющих и желающих влиять на законотворческий процесс, без вмешательства в их ежедневную деятельность. Именно такое понимание гражданского общества и будет использоваться далее в настоящей работе.

В главе, открывающей настоящую книгу, Л. Г. Ионин кратко представил эволюцию представлений о гражданском обществе и предложил рассматривать обсуждаемый феномен с трех точек зрения: моральной, институциональной и идеологической. Предлагаемый нами анализ относится в основном ко второй, институциональной, точке зрения.

кация в условиях формирования гражданского общества в России / под ред. З. Т. Голенковой. М., 1995. Кн. 1. С. 25.

⁴ *Plattner M. F. The uses of “civil society” // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6. No 4. P. 169–173.*

Проблема взаимодействия органов власти различного уровня и структур гражданского общества привлекает в последнее время все новых и новых исследователей, предметом академических дискуссий становятся формы и методы такого взаимодействия, включая и Общественные палаты, и Общественные советы различных уровней. Наряду с описанием реальных практик такого взаимодействия в некоторых работах имелись классификации таких практик и форм, а также модели подобного взаимодействия. Но модели, как правило, были привязаны к определенным периодам развития нашей страны, тогда как характер политического режима страны в процессе ее посттоталитарной трансформации быстро менялся, приводя к смене преобладающих моделей взаимодействия гражданского общества и государства.

Целью настоящей работы являются, во-первых, предложение ряда моделей, описывающих взаимодействие органов власти и структур гражданского общества (прежде всего сообщества некоммерческих организаций), и, во-вторых, рассмотрение динамики их реализации в различные периоды современного политического процесса.

7.1. Возможные модели взаимодействия органов власти и структур гражданского общества

Отметим, что основой для предложенных здесь моделей стали работы таких российских исследователей, как М. И. Либоракина⁵, В. Н. Якимец⁶, А. С. Автономов⁷, Л. И. Якобсон⁸, Н. Ю. Беляева⁹ и Е. В. Белокурова¹⁰, и их соавторов. Именно знакомство с этими ра-

⁵ Гражданские инициативы и будущее России / под ред. М. И. Либоракиной, В. Н. Якимца. М., 1997.

⁶ Коновалова Л. Н., Якимец В. Н. Гражданское общество в реформируемой России: проблемы, механизмы взаимодействия, международные аспекты. М., 2002.

⁷ Автономов А. С., Виноградова Т. И., Замятина М. Ф., Хананашвили Н. Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. М., 2003.

⁸ Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. М., 1997.

⁹ Беляева Н. Ю. Публичная политика в России: теория и практика. Формирование научных школ // Публичная политика в современной России: субъекты и институты: Сборник статей / отв. ред.-сост. Н. Ю. Беляева. М., 2006, С. 7–26.

¹⁰ Белокурова Е. В. Государство и благотворительные организации: трансформация моделей взаимодействия // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб., 2001.

ботами и совместные обсуждения с их авторами на различных научно-практических семинарах и конференциях, наряду с нашими собственными исследованиями¹¹, дали возможность сформулировать обобщения в виде моделей.

При разработке данных моделей авторы использовали также системный и структурно-функциональный подходы, развитые в работах Д. Истона, Г. Алмонда с соавторами и примененные нами ранее при анализе изменений функций политической системы нашей страны в процессе политических реформ 1980—1990-х годов¹².

Исходя из системных представлений, в первом приближении можно говорить о трех вариантах 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, так и построенным на доминировании, вплоть до полного подчинения одной из сторон. Ясно, что в реальных условиях сегодняшнего дня такой доминирующей стороной может быть только государство.

Рассмотрим эти варианты подробнее, выделяя более конкретные модели.

А. Партнерское взаимодействие:

1. *Модель поддержки* развития некоммерческих организаций (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 таких организаций.
2. *Партнерская модель*. Государственные органы понимают важность независимых неправительственных организаций и не пытаются ими управлять, а участвуют в диалоге с НКО, например, в форме «переговорных площадок» и в иных формах.

¹¹ Гражданское общество — в поисках пути / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 1997; *Нездоров А. Л.* Публичные слушания как одна из форм общественного участия // Публичная политика в современной России: субъекты и институты: Сборник статей / отв. ред.-сост. Н. Ю. Беляева. М., 2006. С. 319–334.

¹² *Сунгуров А. Ю.* Функции политической системы: от застоя к постперестройке. СПб., 1998.

Важным критерием существования подобной модели является осознание ответственными представителями органов государственной власти роли НКО для эффективного функционирования демократического государства как проявления общественного контроля, их готовность услышать результаты такого контроля и принять меры для исправления выявленных недостатков.

3. *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:

4. *Патерналистская модель.* Государство разрешает определенную автономию неправительственных организаций (НПО) при условии, что последние не вмешиваются в дела власти, а также обеспечивают поддержку соответствующих кандидатов на выборах. В обмен на политическую лояльность властные структуры оказывают поддержку деятельности НПО в виде предоставления бесплатных помещений или льготной аренды, прямого финансирования, преференций при распределении грантов и т. п.
5. *Модель приводных ремней.* 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. Ни о какой самостоятельности таких организаций в этом случае и говорить не приходилось. «Общественные» организации занимали положенное им место винтиков, точнее, приводных ремней в системе, находящейся под полным контролем руководства партии.

В. Отсутствие взаимодействия (игнорирование):

6. *Модель игнорирования.* Государство не замечает большинства НКО, не мешает, но и не помогает их деятельности. Такая

модель может быть реализована в условиях разнообразной негосударственной поддержки деятельности НКО, с одной стороны, и мобилизации власти на решении отдельных политических и экономических проблем — с другой.

Г. Конфронтация:

7. *Модель борьбы с противником.* Представители государства рассматривают независимые неправительственные организации, как правило необоснованно, в первую очередь как образования правозащитного толка, не желающие «встраиваться» в патерналистскую модель (и опасющиеся перерастания этой модели в модель приводных ремней), представляющие опасность для их власти, и стараются усложнить деятельность таких организаций или даже закрывать их. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».
8. *Модель гражданского неповиновения.* В условиях нарушения властью гражданских прав человека и политических свобод ряд общественных организаций и отдельных граждан избирают тактику гражданского неповиновения — участия в несанкционированных митингах, пикетах, других действиях, вызывающих репрессивные действия власти. Тем самым взаимоотношения госорганов и общественных организаций фактически переходят в плоскость политической борьбы. Органами власти такое протестное поведение часто трактуется как экстремистское, вместе с тем право на гражданское неповиновение является одним из важных политических прав¹³. (Надо сказать, что границу между обоснованной реализацией этого права и настоящим экстремизмом определить сложно.)

В реальной ситуации всегда присутствует несколько моделей, однако можно выделить преобладающую модель для определенного периода времени. Рассмотрим, как менялся тип преобладающей и представленность других моделей на протяжении истории постсоветской России.

¹³ Деметрадзе М. Р. Политико-правовые аспекты гражданского неповиновения // Полис. 2007. № 4. С. 83–99.

7.2. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества в постсоветской России: основные события и преобладающие модели

Советский период (краткий обзор). Полномасштабный анализ советского периода не входит в задачу настоящей работы, но краткое описание характерных для этого периода моделей может способствовать лучшему пониманию дальнейших, уже собственно российских событий.

В начале 1920-х годов, на наш взгляд, в СССР параллельно существовало несколько моделей взаимодействия органов 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 1930-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 горбачевской перестройки, однако начиная с 1950-х годов стала проявляться и «патерналистская модель», в рамках которой существовали такие самостоятельные и частично автономные организации и движения, как клубы самодеятельной песни, коммунарское движение, некоторые экологические группы и т. д. Интересный анализ появления «разномыслия в России» в 1940–1960-х годах представлен в недавно вышедшей монографии Б. М. Фирсова¹⁴. Со стороны правозащитников государству была предложена партнерская модель, но она была отвергнута. В отношении правозащитников власти реализовывали модель «борьбы с противником». Модель гражданского неповиновения 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 постоян-

¹⁴ См.: Фирсов Б. М. Разномыслие в СССР. 1940–1960-е годы: История, теории и практики. СПб., 2008.

но 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»¹⁵. 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).

Ельцинская доконституционная Россия (1990–1993 г.). В самом начале 1990-х годов деятельность практически всех общественных организаций продолжала характеризоваться высокой степенью политизированности. В это время в условиях неустойчивого равновесия между реформаторскими и консервативными силами почти все общественные организации имели и так или иначе выражали свои политические позиции. При этом старые организации, созданные в доперестроечное время, как правило, поддерживали коммунистов, новые же организации — демократическое движение.

Эта политизированность проявлялась, например, в реакции на кровавые события в Прибалтике в январе 1991 г., в период подготовки и проведения референдума 17 марта этого же года, во время выборов Президента России в июне 1991 г. и, конечно же, во время августовского путча 1991 г. Скоротечность последнего, однако, не дала возможности многим проявить себя, так как опытные функционеры традиционных общественных организаций заняли выжидательную позицию. Так, в Ленинграде лишь правление ветеранской организации, заседание которого пришлось как раз на 19 августа, поспешило заявить о своей безусловной поддержке ГКЧП, в чем впоследствии горько раскаивалось.

Этот период можно охарактеризовать также как период дроблений многих старых организаций с активным потенциалом на две и более частей в соответствии с политическими взглядами их членов. Ярким примером может служить Союз писателей, который, например, в Ленинграде разделился на городскую (относительно либеральную) и областную (относительно почвенническую) организации.

¹⁵ См., напр.: Сунгуров А. Ю. Ленинградский клуб «Перестройка» как прототип Центра публичной политики // Публичная политика — 2007: Сборник статей / под ред. М. Б. Горного, А. Ю. Сунгурова. СПб., 2007. С. 127–135.

В научной среде самоорганизация ученых часто также шла в соответствии с их политическими взглядами. Так, возникшие осенью 1989 г. в ряде академических центров Союзы ученых (Московский, Ленинградский, Новосибирский) объединяли преимущественно ученых либерально-реформаторских позиций¹⁶. В 1990 г. в Ленинграде возникла инициативная группа по созданию Российской академии наук, более того, Ленинградское отделение Академии наук РСФСР было даже зарегистрировано в гор- и облисполкомах, хотя сама идея целесообразности такой академии еще только обсуждалась в правительстве. Инициаторами и активными участниками этой организации стали ученые, придерживающиеся, в отличие от создателей Ленинградского союза ученых, консервативно-почвеннических политических взглядов.

С началом реальных экономических реформ происходило снижение политизированности большинства общественных организаций. Они стали заниматься своим основным делом — артикулировать, проявлять потребности и интересы соответствующих социальных и профессиональных групп и способствовать их удовлетворению. Именно внутри таких организаций граждане России получали важные навыки общественной самореализации, причем результат их деятельности зависел уже от них самих, а власти начинали рассматриваться не как доброе или злое начальство, а как потенциально равные партнеры. Иными словами, эти неполитизированные самостоятельные общественные организации становились важными ячейками гражданского общества, без которого немислимо построение демократии¹⁷.

Одним из наиболее важных отличий деятельности новых общественных организаций от времени горбачевской перестройки было достаточно простое легальное оформление их существования, что само являлось важной особенностью ситуации начала 1990-х годов. В октябре 1990 г. был принят Закон СССР «Об общественных объединениях». По сравнению с предшествующим новый закон имел ряд положительных отличий и был, несомненно, более прогрессивен. В основу Закона легла концепция, что любые объединения имеют право на существование, кроме тех, которые официально запреще-

¹⁶ Григорьева Т. С., Костин Н. Н., Раскин Д. И. Санкт-Петербургский союз ученых и становление гражданского общества // Гражданское общество — в поисках пути. СПб., 1997. С. 112–126.

¹⁷ Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России / ИМЭМО РАН. М., 1998.

ны. Не дожидаясь, пока будет разработано соответствующее республиканское законодательство, инициативу на себя взяли местные Советы и в первую очередь Ленинградский городской Совет народных депутатов. По предложению комиссии по работе с общественными организациями сессией Ленсовета было принято летом 1990 г. решение «О порядке регистрации общественно-политических организаций», в соответствии с которым до вступления в силу соответствующих законов такая регистрация поручалась Президиуму Ленсовета, а материалы к заседаниям Президиума готовились совместно депутатской комиссией и юридическим управлением Ленсовета.

Такое решение позволило быстро и эффективно начать и вести процесс регистрации новых общественных и общественно-политических организаций. Всего за период до февраля 1991 г., когда вступил в действие соответствующий республиканский акт, число общественных объединений в городе увеличилось с 58 (март 1990 г.) до 1500¹⁸.

Принятие законодательства, существенно облегчающего процедуру создания и регистрации общественных организаций, было лишь одним из направлений содействия новых властных структур становлению в России структур гражданского общества. Другим направлением была материальная и организационная поддержка развития неправительственных организаций, предоставление им помещений для работы на льготной основе. Осенью 1991 г. такие помещения часто предоставлялись из фонда бывшего имущества КПСС. Так, в Санкт-Петербурге здание бывшего Ленинского райкома КПСС было передано для организаций, движений и политических партий, входящих в движение «Демократическая Россия».

Подводя краткий итог, можно констатировать, что именно в этот период в крупных городах России на короткое время доминирующей во взаимоотношениях государственных органов и общественных организаций стала «модель садовника» — модель поддержки независимых общественных организаций как основы гражданского общества. Движущей силой ее реализации стали представители демократического движения страны, ставшие в 1989–1990 гг. депутатами союзного, федерального и региональных парламентов. Поддержка развития неправительственных организаций рассматривалась ими как важная

¹⁸ *Лапинский В. В.* Российское государство и общественные организации до 1991 г.: дипломная работа. Юриич. ф-т СПбГУ, 1995.

составная часть демократической политической реформы как таковой. В ряде случаев эту деятельность поддерживали и наиболее «продвинутые» представители исполнительной власти. Иногда, в случае успешного организационного развития новых НКО, между ними и властными структурами начинала устанавливаться и партнерская модель взаимодействия. В отношении старых, «доперестроечных» НКО во многих властных структурах также развивалась по обоюдному согласию патерналистская модель. Другие модели в этот период практически отсутствовали.

Постконституционная ельцинская Россия (1994–1999 гг.). По сравнению с началом 1990-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 общества¹⁹, далее в течение этого десятилетия реформ внимание властей разного уровня к развитию НКО постепенно угасало. На федеральном уровне власть была озабочена в основном формами взаимодействия с политическими партиями, сильной тогда КПРФ, на региональном и местном уровнях у власти также были иные интересы, и сообщество некоммерческих организаций существовало достаточно автономно.

Основными движущими силами развития организаций некоммерческого сектора становились международные и прежде всего американские организации, а также работающие при их поддержке российские НКО, ставящие своей целью содействие становлению в России гражданского общества.

Именно в это время в Москве начали работу московские представительства американских организаций National Democratic Institute (Национальный демократический институт) и International Republic Institute (Международный республиканский институт), связанные соответственно с Демократической и Республиканской партиями США. Московское представительство в Международной организации Charity Aid Foundation (со штаб-квартирой в Великобритании) —

¹⁹ Подробнее см., напр.: *Сунгуров А. Ю.* Сообщество организаций гражданского общества в Санкт-Петербурге: эскиз истории развития и современной структуры. 2005 // <http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=676>. Сокращенный вариант опубликован на финском языке: *Alexander Sungurov.* Pietarin kansalaisjärjestöjen rakentamassa // Kansalaisyhteiskunta Liikkeessa Yli Rajojen (Гражданские контакты через границы) / Airi Leppänen (toim). Tampere: palmenis-kustannus, 2005. P. 227–235.

«КАФ-Россия» стало важным методическим центром развития структур гражданского общества в России. Продолжало свою работу московское представительство созданной еще в советское время Организации советско-американских обменов (IREX — «Айрекс»). Одновременно становились на ноги и собственно российские организации, такие как Международный фонд правовых исследований «Интерлигал», созданный Н. Ю. Беляевой еще в последние годы СССР, фонд «Информатика для демократии» (ИНДЕМ, президент — Г. А. Сатаров), интенсивно работала тренерская организация «Голубка», проводившая тренинги по развитию некоммерческих организаций в разных регионах страны. Активно развивались и ассоциации НКО, созданные по профильному, тематическому принципам. В качестве примера можно привести Независимый женский форум, координирующую функцию в котором выполнял Информационный центр, позже ставший одной из основ Феминистского ориентационного центра, а также объединение экологов Социально-экологический союз²⁰.

В Санкт-Петербурге, например, развитию некоммерческих организаций, организаций третьего сектора были посвящены различные семинары и тренинги, широко проводившиеся в 1994—1996 гг. рядом зарубежных организаций, таких как уже упомянутые Национальный демократический институт, Международный республиканский институт и др. В ряде случаев партнерами этих организаций были и петербургские некоммерческие организации, видевшие в качестве своей миссии развитие гражданского общества, например Санкт-Петербургское отделение Международного фонда правовых исследований «Интерлигал» (председатель правления — О. В. Старовойтова), а также Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия».

Во второй половине 1990-х начался и выход активности ряда московских и петербургских организаций за пределы собственно обеих столиц. В качестве показательного примера можно привести проект «Эффективное управление НКО и сбор средств», который реализова-

²⁰ О формах развития экологических организаций подробнее см.: *Кузьмина А. А., Яницкий О. Н.* Межличностные сети российских зеленых // Социологический журнал. 1998. № 3—4. С. 43—56; *Якимец В. Н.* Экологические организации России: состояние и проблемы развития. М., 1998; *Аксенова О. В.* Изменение роли политического субъекта: агент или актор? (на примере экополитической сферы) // Публичное пространство, гражданское общество и власть / отв. ред. А. Ю. Сунгуров. М., 2008. С. 181—193.

ли совместно Феминистский ориентационный центр и «Айрекс» при финансовой поддержке Агентства международного развития (США). В рамках этого проекта было проведено по два семинара-тренинга для лидеров НКО в ряде городов Урала, Сибири и Дальнего Востока. Опыт этого проекта был развит в следующем проекте этих же партнеров, уже носящем название «Социальное партнерство»²¹.

Санкт-Петербургские организации, нацеленные на содействие развитию структур гражданского общества, такие как ЦРНО, центр «Стратегия» и др., начали проводить семинары и тренинги для активистов НКО в Карелии, в Новгородской, Псковской и других областях Северо-Запада. Примером может служить проект «Развитие управления организациями и социальное партнерство в Республике Карелия и Псковской области», который был реализован Санкт-Петербургским центром «Стратегия» при поддержке фонда «Евразия» в 1996–1997 гг. В рамках проекта в каждом из этих субъектов Федерации было проведено по два трехдневных семинара-тренинга для активистов третьего сектора, а также оказывалась широкая консультативная помощь участникам этих семинаров. Большое внимание уделялось также развитию экспертных и консультативных возможностей для представителей третьего сектора Петрозаводска и Пскова.

В этот период диалог НКО и власти в той или иной мере происходил в основном на местном уровне, а в ряде случаев — на региональном. Федеральная власть, как правило, игнорировала НКО за некоторыми исключениями, о которых мы упомянем ниже. В тех случаях, когда такое взаимодействие происходило, то, в отличие от ситуации начала 1990-х годов, со стороны государственных органов оно ограничивалось органами исполнительной власти, так как от нее зависело предоставление помещений для офиса и установление размеров арендной платы. В то же время 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 пред-

²¹ Материалы проектов были обобщены позже в двух коллективных сборниках, ставших «настольными книгами» для многих активистов НКО в различных регионах России, см.: *Либоракина М., Флямер М., Якимец В., Коньшева Т.* Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. М., 1996; *Гражданские инициативы и будущее России* / под ред. М. И. Либоракиной, В. Н. Якимца. М., 1997 // <http://www.owl.ru/win/books/ngoinic>.

ставителей власти и лидеров НКО естественным образом возникала и проблема легитимного (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 опыт создания таких ассоциаций оказался малоудачным²². Имелись попытки устроить общерегиональные ассоциации «сверху», со стороны властных структур в виде общественных палат при представителях президента или в других формах, которые, как правило, оказывались искусственными неработающими структурами. Вместе с тем профильные региональные или местные коалиции НКО оказывались более успешными.

Постепенное и естественное развитие процесса российских общественных организаций существенно ускорилось в результате реализации в течение 1996–1998 гг. программы американского консорциума ряда организаций во главе с небольшой американской организацией Save the children («Спасем детей») по развитию в России ресурсных центров для НКО. В этом тексте, по-видимому, нецелесообразно подробно разбирать опыт деятельности этого консорциума, отметим лишь, что для его руководителей было характерно вести свой проект как бы «с чистого листа», слабо используя либо не используя совсем предыдущий российский опыт. В итоге в ряде регионов функции ресурсных центров, которым были переданы финансы для оказания поддержки развития другим НКО, стали выполнять уже завоевавшие авторитет местные организации третьего сектора, в других — гранты получили структуры, связанные со старыми, «доперестроечными», организациями, пытающимися встроиться в современную ситуацию при активной поддержке местной власти, в третьих — они достались просто случайным людям, а иногда и авантюристам²³.

В результате даже в случае хорошо организованной деятельности по предоставлению местным некоммерческим организациям услуг по пользованию компьютером, ксероксом, электронной почтой эти ресурсные центры далеко не везде выходили на уровень подлинных

²² Об опыте создания подобных коалиций в Санкт-Петербурге см.: *Горный М. Б.* Коалиции неправительственных организаций (организаций третьего сектора) // *Гражданское общество — в поисках пути.* СПб., 1997. С. 127–139.

²³ Конкретные примеры см., напр.: *Сунгуров А. Ю.* Власть и общественные организации на Дальнем Востоке: осень 1998 г. // *Гражданское общество: первые шаги.* СПб., 1999. С. 94–117 // <http://strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=145/>.

advocacy group — структур, способных представлять и защищать интересы организаций третьего сектора, и оставались часто на уровне чисто сервисных структур. Еще реже такие центры были способны и готовы взять на себя функцию общественного контроля над деятельностью местной и региональной власти. Такие функции чаще были готовы взять на себя представители региональных правозащитных организаций, однако у них далеко не всегда хватало на это как организационных, так и методических ресурсов.

В связи с этим возникает правомерный вопрос о роли иностранных фондов в появлении и развитии в России начала XXI в. обсуждаемых организаций третьего сектора, а также вообще о роли иностранного влияния на процессы политической модернизации²⁴.

В целом начиная с середины 1990-х годов существенно большее внимание к неправительственным организациям проявляли иностранные благотворительные фонды, чем российские властные структуры. Прежде всего это был фонд Дж. Сороса, российское отделение которого носило название Институт «Открытое общество», осуществлявший разнообразные программы в культурной, образовательной и благотворительной сфере. Затем надо указать на фонд «Евразия», работавший на средства Агентства США по международному развитию (USAID). Эти два фонда, имеющие к тому же свои региональные отделения, позволяли активным НКО получать гранты размером от 10 до 35 тыс. долл. США. Далее, созданные в процессе реализации программы вышеупомянутого консорциума ресурсные центры НКО в Краснодаре (Южный региональный ресурсный центр), в Новосибирске (Сибирский центр поддержки общественных инициатив) получали впоследствии поддержку непосредственно от USAID и сами организовывали грантовые конкурсы для НКО своих регионов. Аналогичный ресурсный центр работал и в Санкт-Петербурге (Центр развития некоммерческих организаций), но в этом случае основным был ресурс европейских организаций. Московское представительство Еврокомиссии также регулярно проводило конкурсы на предоставление грантов. Специальные конкурсы грантов проводились также по правозащитной, экологической, феминистской тематике.

²⁴ См., напр.: *Тысячнюк М., Пчелкина С.* Грант как форма российско-американского сотрудничества на постсоветском пространстве // Российско-американские отношения в условиях глобализации. М., 2005. С. 246–254; *Henderson S.* Importing civil society: Foreign aid and the women's movement in Russia // *Democratizatsiya*. 2000. Vol. 8. No 1. P. 65–82.

Таким образом сложилась целая система зарубежной поддержки российских НКО.

Во второй половине 1990-х годов ряд российских 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 в субъектах РФ (центр «Стратегия»).

В этот период наряду с ориентированными на либеральные ценности и на западные фонды НКО стали возникать и НКО другого типа — изначально ориентированные на содействие власти, а иногда и созданные по инициативе самой власти. Но чаще власть вспоминала о существующих еще с советских времен организациях и начинала материально поддерживать всегда послушные ей организации, такие, например, как различные ветеранские организации, Федерация мира и согласия, ряд женских организаций и т. д. В западных странах подобные организации получили название GANGO (Government administrated NGO) — управляемые властью НКО.

Следует отметить, что наряду с подобными организациями вблизи властных структур возникали и другие НКО, инициаторами создания которых часто были бывшие комсомольские работники, изначально мыслящие свою общественную деятельность в тесной связке с властными структурами. Примером такой инициативы может служить создание в 1997–1998 гг., например, некоммерческой организации «Независимая ассоциация в поддержку развития гражданского общества» и национального фонда «Общественное признание», а также общественно-политического журнала «Признание», первый номер которого был выпущен в июне 1999 г. бывшим комсомольским работником, успевшим уже поработать и в бизнесе, — С. А. Абакумовым. Среди учредителей и руководства этих структур были практически одни и те же люди — «такие известные представители российской общественной, политической, деловой, творческой и

спортивной элиты, как Вольский А. И., Калягин А. А., Макаров Н. Б., Райков Г. И., Слипка Л. К., Степашин С. В., Третьяк В. А.»²⁵.

В этот период второй половины 1990-х годов преобладала «модель игнорирования», что объясняется, с одной стороны, массивной финансовой поддержкой российских НКО международными фондами, а с другой — концентрацией внимания властей 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 модели практически отсутствовали.

Россия в начале 2000-х годов (первое президентство В. В. Путина). Начало деятельности Президента РФ В. В. Путина связано с инициативами разной направленности. С одной стороны, была заявлена необходимость либеральных экономических реформ и были сделаны реальные шаги в этом направлении. К разработке Стратегического плана развития России были привлечены и авторитетные лидеры некоммерческих организаций. С другой стороны, начавшаяся вторая чеченская война, а также закрытие НТВ, отличавшегося резко публицистической манерой, вызвали серьезное недоверие к новому Президенту РФ со стороны правозащитных и других сетевых организаций. Одновременно с недоверием у них появилась потребность объединиться — потребность, которая ранее, при президентстве Б. Н. Ельцина, не давала о себе знать. В январе 2000 г. состоялся Правозащитный съезд, на котором была образована коалиция правозащитников «Общее дело».

В конце 2000 г. в Москве состоялось учреждение уже более широкой коалиции под названием «Народная ассамблея», учредителями которой стали несколько влиятельных правозащитных организаций: Международное добровольное историко-просветительское и правозащитное общество «Мемориал», Московская Хельсинская группа (МХГ) и Центр развития демократии и прав человека; а также Международный социально-экологический союз (МСоЭС), Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП), Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию» и орга-

²⁵ См. веб-сайты этих организаций: <http://www.nogo.ru>; www.nfop.ru; www.priznanie.org.

низации журналистов, например Союз журналистов России и Фонд защиты гласности. Это был своего рода «круглый стол» крупных сетевых общественных организаций, созданный с целью налаживания взаимодействия между организациями разного профиля для решения крупных комплексных задач, для объединения организационных ресурсов и обмена технологиями с той же целью.

Вскоре после своего создания (первая публичная встреча состоялась 23 декабря 2000 г.) Народная ассамблея заявила о себе, организовав переговорную площадку с исполнительной и законодательной властью для внесения изменений во вторую часть Налогового кодекса, создатели которого забыли о существовании в России НКО.

Со стороны властных структур между тем шли «сигналы разного направления»: наряду с попытками игнорировать реально независимые неправительственные организации либо создавать параллельные, более послушные организации (опыт создания «МедиаСоюза» как альтернативы достаточно самостоятельному Российскому союзу журналистов) были и примеры желания реального сотрудничества. Так, как уже отмечалось, при подготовке командой под руководством Г. О. Грефа Стратегической программы развития России осенью 1999 г. было сделано предложение группе лидеров неправительственных организаций и связанных с ними экспертов подготовить раздел плана, посвященный социальной политике.

Можно предположить, что в определенной степени новый президент и его администрация заинтересовались сообществом НКО как потенциальным партнером в реализации проекта модернизации страны. Этому, вероятно, способствовало и активное участие в президентской команде таких людей с диссидентским прошлым, как Г. О. Павловский, С. Г. Кордонский и др. Итогом стала встреча Президента РФ В. В. Путина с группой представителей гражданского общества в День независимости России 12 июня 2001 г. Инициаторами ее стали руководящие сотрудники Администрации Президента РФ С. А. Абрамов и В. Ю. Сурков, они и формировали в основном список участников²⁶, однако на этот процесс активно влиял и Г. О. Павловский²⁷.

²⁶ Интервью автора с С. А. Марковым. 3 июля 2006 г.

²⁷ Так, например, именно он пригласил для участия в этой встрече президента Международного благотворительного фонда «Интерлигал» Н. Ю. Беляеву (интервью автора с Н. Ю. Беляевой. 3 июля 2006 г.).

Состав участников встречи (27 человек) был довольно широк, однако среди них не было не только правозащитников, но также экологов и представителей других крупных сетевых организаций, входящих в Народную ассамблею. Это привело, в частности, к тому, что прозвучавшая на встрече идея созыва осенью 2001 г. форума представителей гражданского общества (Гражданского форума) была встречена многими российскими НКО с большим скепсисом. Тем не менее Гражданский форум в Москве состоялся и стал реальным примером развития действительно партнерского стиля сотрудничества.

Можно констатировать, что в этот период, 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 проведении Тольяттинского диалога 2002 г. и Российского форума 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 взаимодействий с властью, были часто более глубокими, чем между всей совокупностью НКО и властью.

После Московского гражданского форума относительная доля модели игнорирования в реальном функционировании НКО стала стремительно падать. На региональном уровне партнерская и патерналистская модели конкурировали между собой, и преобладание той или иной зависело от конкретной ситуации в регионах. Так, наибольшее развитие партнерская модель (с элементами модели «садовника») получила в Приволжском федеральном округе, в котором действовало 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».

Россия в середине 2000-х годов (второе президентство В. В. Путина). К середине 2000-х годов отчетливо оформились две тенденции во взаимодействии российского государства и гражданского общества, которые проявились еще ранее, в 2000–2003 гг. Часть организаций гражданского общества, прежде всего крупные сетевые организации

правозащитного характера, а также экологические и ряд других, усматривая во многих действиях российского руководства угрозу становящейся российской демократии, стали все больше дистанцироваться от властных структур, отказываться от участия в мероприятиях официальных «гражданских форумов» и проводить совместно с оппозиционными партиями как правого, так и левого толка свои форумы, получившие название «Всероссийский гражданский конгресс». Первый Всероссийский гражданский конгресс «Россия за демократию, против диктатуры» состоялся в Москве 12 декабря 2004 г., последующие второй и третий конгрессы состоялись в этот же день соответственно один или два года спустя.

Другое направление представляют неправительственные организации, не желающие уходить в политическую борьбу 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 г. В отличие от предыдущих форумов Комиссия по правам человека при Президенте РФ не имела отношения к подготовке этого форума, зато он проходил при поддержке партии «Единая Россия». В форуме решили не принимать участия не только правозащитные организации, но и другие сильные сетевые российские организации, такие как Ассоциация союзов потребителей, экологические и многие другие организации, входящие, в частности, в Народную ассамблею.

Не участвовали в работе форума и такие яркие личности, как А. А. Аузан или Г. О. Павловский, активно участвовавшие на двух предыдущих встречах. Но в то же время среди его участников было существенно больше социальных работников и сотрудников администраций разного уровня, отвечающих за социальную работу. Участвовали в форуме также московские организации, реализующие различные социальные проекты в Пермской области. Более весомо были представлены система образования и академическое сообщество. 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 и 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. Во всех этих странах произошла смена политического режима во время проведения выборов, официальные результаты голосований были оспорены оппозицией, которую поддержали лидеры части НКО, проходили массовые многодневные митинги и пикеты, результатом которых стали отмена итогов предыдущих и проведение новых выборов — теперь уже под контролем оппозиции, увенчавшихся ее победой²⁸.

Обнаружилось, что неполитические неправительственные организации могут оказаться реальной силой при смене правящей элиты. Выяснилось также, что большинство организаций, сыгравших важную роль в этих процессах, получали финансовую поддержку от международных фондов, и прежде всего от фонда Дж. Сороса. Именно этот фонд поддерживал поездки грузинской молодежи в Сербию в качестве «обмена опытом», где сходные выступления молодежи привели к уходу С. Милошевича с руководящих постов годом раньше аналогичных событий в Грузии, приведших к отставке Э. Шеварнадзе.

Эти обстоятельства, на наш взгляд, обусловили настороженность российского руководства²⁹ к активным неправительственным организациям и привели, 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 связи с ухудшением политического климата) основных зарубежных грантодателей из России.

Подготовленные в спешном порядке законопроекты, предоставившие государству существенно большие возможности для контроля над деятельностью НКО, стали объектом жесткой критики как внутри страны, так и за ее пределами, в частности в Совете Европы. Часть наиболее одиозных положений законопроекта была удалена, однако и в принятом виде законодательство оставляет место для про-

²⁸ См., напр.: *Гельман В. Я.* Из огня да в полымя? (Динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе) // *Полис*. 2007. № 2. С. 81–108; *Межуев Б. В.* «Оранжевая революция»: восстановление контекста // *Полис*. 2006. № 5. С. 75–91.

²⁹ *Шербак А., Эткинд А.* 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.

извола местных властей, а главное, заставляет неправительственные организации уделять непропорционально большое время составлению необходимой отчетности.

Эти опасности стали предметом обсуждений и на заседаниях Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, и в дискуссиях на гражданских конгрессах, и в обсуждениях при проведении «Гражданской восьмерки» летом 2006 г., а также нашли отражение и в первом докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в России. Итогом стала просьба-поручение Президента РФ, высказанная на встрече с членами Совета по содействию развитию гражданского общества 11 января 2007 г., вести постоянный мониторинг применения принятого законодательства и эффективности соответствующих подзаконных актов с обещанием внести необходимые изменения в соответствующие нормативные акты по результатам этого мониторинга.

Следует подчеркнуть, что в ситуации с новым законодательством о НКО существенную роль играло и играет международное общественное мнение. Ужесточение обсуждаемого законодательства было воспринято как очередной шаг к сворачиванию демократических процедур и принципов и подверглось достаточно аргументированной критике, которую было невозможно отвергнуть «с порога». Практика применения законодательства для НКО обсуждается во время всех визитов представителей иностранных государств и международных организаций в Россию, а также за рубежом. Обязательство вести мониторинг ситуации по применению этого законодательства и внести по его итогам изменения стало в том числе и адекватной формой ответа на обеспокоенность международной общественности.

Другое обстоятельство, осложняющее деятельность негосударственных некоммерческих организаций в России сегодня, — это существенное снижение источников финансирования по сравнению с 1990-ми годами и даже началом 2000-х годов, связанное прежде всего с постепенным уходом из России иностранных фондов. Одной из причин этого ухода являются естественные ожидания иностранных доноров появления доноров отечественных по мере восстановления и развития экономики новой России. Именно с этой причиной было связано постепенное прекращение Американским агентством международного развития (USAID) финансирования Московского офиса фонда «Евразия», которое вместе со своими филиалами в Саратове и во Владивостоке поддерживало деятельность многих некоммер-

ческих организаций. Фонд Дж. Сороса – Институт «Открытое общество» — также постепенно свернул свои программы и прекратил деятельность в России к 2005 г.

Заменить иностранные источники финансирования могли бы отечественные предприниматели, но после дела «Юкоса» желание поддерживать гражданские инициативы у них заметно снизилось. Вместе с тем в регионах России и на муниципальном уровне постепенно развивался опыт муниципальных грантов и опыт социального заказа, и пионером здесь пока остаются регионы Поволжского федерального округа.

В 2006 г. из федерального бюджета было впервые выделено 500 млн рублей на поддержку проектов российских НКО, а распределяла гранты Общественная палата при активном участии Администрации Президента РФ. И хотя процесс был не полностью прозрачен, все же тем самым было положено начало созданию отечественных фондов для поддержки социальных инициатив.

Можно согласиться с позицией А. А. Аузана, выделяющего осень 2003 г. как рубеж смены преобладающих моделей взаимодействия³⁰. Свою роль сыграли и «цветные революции» в ряде стран СНГ. Со стороны государства за некоторыми исключениями стали преобладать патерналистская модель по отношению к готовым принять такую модель организациям и модель «борьбы с противником» по отношению к остальным. В свою очередь, и некоторые общественные организации в такой ситуации начинали всерьез рассматривать себя как оппозицию, причем непарламентскую, переходя к тактике несанкционированных митингов и т. д. В России эта тенденция проявилась весной 2007 г. в ходе «маршей несогласных», что может быть примером проявления «модели гражданского неповиновения». Свою отрицательную роль сыграл и уход большинства зарубежных грантодающих организаций из России, а также отсутствие сложившейся системы частной благотворительности. Все же опыт партнерской модели остался как в памяти участников таких взаимоотношений, так и 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, но одновременно снова впервые за прошедшие двадцать

³⁰ См.: Аузан А. А. Три публичные лекции о гражданском обществе. М., 2006.

лет реформирования проявились элементы модели «приводных ремней» прежде всего в выстраивании многих общественных организаций вокруг партии власти — «Единой России». Существенно слабее, особенно в период 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.

7.3. Внутренние и внешние факторы, влияющие на реализацию моделей

Факторы внутренние и внешние. Рассмотрев динамику представленности различных моделей взаимодействия органов власти и структур гражданского общества в публичной жизни нашей страны, попробуем сформулировать факторы, благоприятствующие реализации тех или иных моделей. Основные группы факторов:

- А. Характеристики государства и его властных структур;
- Б. Характеристики структур гражданского общества;
- В. Свойства международного сообщества.

Рассмотрим их подробнее.

А. Характеристики государства и его властных структур:

- А1. Интенсивность изменений по оси «авторитаризм — демократия» или, выражаясь более нейтрально, интенсивность изменения политического режима от моноцентричности к полицентричности.
- А2. Наличие или отсутствие более «проблемных» зон внутренней или внешней политики, отвлекающих внимание государственных органов от гражданских организаций.
- А3. Характер отношений с внешним миром по оси «открытость — закрытость», преобладание «инновационного или оборонного» типа самоидентификации.

Б. Характеристики структур гражданского общества и их среды:

- Б1. Характер организационного развития, финансовой и материальной устойчивости НКО (по оси «сильные — слабые»).
- Б2. Наличие или отсутствие диверсифицированных источников финансовых ресурсов (зарубежные и отечественные фонды, частные пожертвования, добровольные взносы граждан).

- Б3. Готовность или неготовность НКО к созданию широких коалиций.

В. Свойства международного сообщества:

- В1. Наличие или отсутствие интереса международных доноров к финансовой и организационной поддержке национальных НКО.
- В2. Наличие или отсутствие проектов использования сообщества НКО для изменения характера политического режима в конкретной стране.

Интенсивность указанных факторов в различные периоды. Ельцинская доконституционная Россия (1990–1993 гг.). Относительно государственной системы в целом этот период может характеризоваться как переход от партийно-государственного советского устройства к демократическому рыночному государству, принципы которого были закреплены в Конституции 1993 г. Реформаторские силы были достаточно сильно представлены в органах власти как в депутатском корпусе, так и в исполнительной власти. Таким образом, несмотря на авторитарность методов осуществления перехода, итогом чего стал острый конфликт октября 1993 г., период отличался высоким значением фактора А1. Достаточно высоким было и значение фактора А2 – наличие иных, более актуальных для государства проблем. Степень открытости России внешнему миру (фактор А3) была также весьма высока.

Молодые структуры гражданского общества были в этот период еще достаточно слабы организационно (низкое значение фактора В1). Сообщество НКО характеризовалось в это время отсутствием диверсифицированных источников финансовых ресурсов и неготовностью к созданию устойчивых коалиций (низкие значения факторов В2 и В3). Международное сообщество в этот период еще не определилось в желании интенсивно помогать становлению НКО в России (среднее значение фактора В1), и тогда явно не было проектов использования НКО для изменения характера политического режима (низкое значение фактора В2).

Именно такое сочетание рассматриваемых факторов и обусловило доминирование в этот период «модели садовника» в сочетании с патерналистской моделью.

Постконституционная ельцинская Россия (1994–1999 гг.). Для государства в этот период с точки зрения исследуемой проблемы наи-

более важным было постепенное «вымывание» из властных структур ее реформаторской части, нацеленной не только на экономическую, но и на демократическую правовую реформу, то есть снижение значения фактора А1 по сравнению с предыдущим периодом. Факторы же А2 и А3 существенно при этом не изменились (за исключением некоторого снижения фактора А3, открытости внешнему миру, в конце 1990-х годов).

В это время наблюдались быстрый рост организационного развития НКО (высокое значение фактора В1) и высокий уровень различных источников поддержки их деятельности, прежде всего за счет международных фондов (большое значение фактора В2). При этом способность к созданию коалиций НКО (фактор В3) оставалась достаточно низкой.

Этот период можно обозначить как период максимальной активности международных доноров (максимального значения фактора В1) и по-прежнему низкого значения фактора В2.

Такое сочетание факторов определило доминирование в этот период модели «игнорирования» в сочетании с развитием «патерналистской» и «партнерской» моделей. Рост организационного развития ряда НКО, действующих в формате Центров публичной политики, переход в них ряда реформаторски настроенных высококлассных специалистов из государственных структур сделали возможным также проявление в этот период и модели «архитектора».

Первый период президентства В. В. Путина (2000–2003 гг.), как это ни парадоксально, показал некоторый рост фактора А1, понимаемого как реформаторско-модернизационный импульс (программа Г. О. Грефа и т. д.), по крайней мере по сравнению с поздним ельцинским периодом. Существенно ниже был и уровень озабоченности исполнительной власти иными проблемами, то есть наблюдался более низкий уровень фактора А2. Развитие НКО достигло высокого уровня, выросла также и их способность образовывать устойчивые коалиции — максимальные значения факторов В1 и В3. Достаточно высоким оставался и уровень финансирования НКО, особенно с распространением опыта конкурсных грантов Приволжского федерального округа (фактор В2).

Активность международных доноров в этот период стала постепенно снижаться (более низкое значение фактора В1), в этот же период появились и первые проекты по использованию потенциала НКО в политической жизни страны.

Такое сочетание факторов привело к преобладанию в это время партнерской модели в сочетании с патерналистской и, в некоторых регионах, модели «садовника». Оставалась представленной и модель «архитектора».

Второй период президентства В. В. Путина (начиная с 2004 г.) сопровождался низким уровнем значений факторов А1 и А2. Резко понизилась при этом и степень открытости России внешнему миру (фактор А3), стали возникать «образы врага», что определялось как внутренней эволюцией режима, так и интенсивным развитием проектов некоторых международных организаций по использованию НКО в политических целях (высокое значение фактора В2). Одновременно и резко снизился уровень международной донорской активности (низкое значение фактора В1).

Степень разнообразия финансовой поддержки НКО в этот период существенно снизилась, их организационное развитие так же несколько понизилось, как и склонность к коалициям (факторы Б1 и Б3). Проявилось также расслоение НКО на тех, кого вполне устраивала преобладающая в этот период патерналистская модель, и других, более непокорных, против которых начала действовать модель «борьбы с противником». Как реакция на активизацию этой модели, а также на другие антилиберальные инновации стала проявляться и модель «гражданского неповиновения».

Сочетание факторов, способствующее реализации определенных типов моделей.

- Для реализации модели «садовника» — модели поддержки развития независимых НКО со стороны властных структур — характерно наличие существенного либерально-реформаторского потенциала в органах власти и достаточно слабо развитого сообщества НКО.
- Партнерская модель развивается при снижении уровня иных социально-экономических и политических проблем у властных структур, наличии в них определенного реформаторского импульса, а также при наличии организационно сильных НКО, способных объединяться в устойчивые коалиции.
- Для реализации модели «архитектора» необходимы наличие особого типа НКО — центров публичной политики, отличающихся сочетанием аналитических и внедренческих способностей, а также разнообразные источники финансирования

и достаточная открытость власти, ее восприимчивость к инициативам извне.

- Патерналистская модель распространяется при росте авторитарных тенденций в органах госвласти, росте изоляционистских тенденций, снижении международной донорской поддержки НКО и при готовности части НКО принять условия патерналистской модели.
- Модель «игнорирования» реализуется при отсутствии сильного реформаторского импульса во властных структурах, наличии озабоченности властей разнообразными социально-экономическими проблемами и сохранении открытости к внешнему миру. Кроме того, распространению этой модели способствует активная международная донорская поддержка НКО без проектов их использования в политических целях.
- Модель «борьбы с противником» активизируется обычно в тех же внешних условиях, что и патерналистская модель, но в отношении сильных НКО, не принимающих условия патерналистской модели, становится особенно наглядной при появлении активных международных проектов по использованию НКО в целях изменения политических режимов.
- Модель гражданского неповиновения возникает как ответ на начало реализации предыдущей модели и предусматривает существование опоры в лице сильных НКО и широкой общественной поддержки.
- Модель «приводных ремней» воспроизводится в условиях ликвидации независимых общественных организаций и дальнейшего усиления авторитарно-тоталитарных характеристик режима и закрытости по отношению к внешнему миру.
- В условиях новой либерализации и демократизации политического режима снова появляется возможность реализации модели «садовника».

Глава 8. Некоммерческий сектор России в зеркале государственной статистики

Формирование в стране демократического общества способствует развитию социально-экономической активности населения. Одной из форм ее проявления является деятельность некоммерческих организаций (НКО), исследование которой базируется на данных Статистического регистра хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики (Статрегистр Росстата) и на секторальных расчетах Системы национальных счетов.

Высококачественная, подробная и точная статистика НКО необходима обществу по целому ряду причин¹, самыми важными из которых нам представляются следующие:

- третий сектор — растущий сектор экономики во всем мире² (Россия не исключение), который производит особый продукт, часто не имеющий заменителей, и другие социально значимые блага;
- власти многих стран (и снова Россия не исключение) и международные организации уделяют взаимодействию с НКО все больше внимания, однако некоммерческий сектор известен государственным органам и исследовательским организациям существенно хуже, чем, например, корпоративный сектор.

В России проблема представляется особенно актуальной в свете того, что граждане слабо осведомлены о работе НКО, их вкладе в экономику и социальное развитие страны³.

¹ Handbook on non-profit institutions in the System of national accounts. United Nations. N. Y., 2003. (ST/ESA/STAT/SER.F/91) P. 4.

² Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector. Vol. 2. *Salamon L.M., Sokolowski S. W., and associates.* Kumarian Press, 2004.

³ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2006 год. Общественная палата Российской Федерации, 2007.

8.1. НКО в системе государственной статистики

Основные черты некоммерческих организаций. На начальном этапе создания базы данных о НКО необходимо определиться с основными понятиями, используемыми при формировании статистической информации.

В соответствии с законодательством Российской Федерации некоммерческими организациями являются юридические лица, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками⁴.

НКО создаются в целях достижения общественных благ — социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи и др.

В рамках Системы национальных счетов (СНС) предусмотрены особое упорядочение и систематизация данных об экономических операциях, происходящих в экономике и совершаемых всеми хозяйствующими субъектами, для выявления наиболее важных результатов экономического процесса и исчисления ряда обобщающих показателей.

К основным классификациям СНС относятся группировки институциональных единиц в институциональные сектора⁵, однородные с точки зрения выполняемых ими основных функций в экономическом процессе, экономического поведения и методов финансирования издержек.

При группировке по секторам некоммерческие организации, кроме обслуживающих домашних хозяйства, относятся к тем же секторам, что и единицы, которых они обслуживают. НКО, обслуживающие домашние хозяйства, выделяются в отдельный сектор СНС.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Гл. 4. Ст. 50. Коммерческие и некоммерческие организации.

⁵ См. подробнее: Курс социально-экономической статистики: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Статистика» / под ред. М. Г. Назарова. 6-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 197–209.

Сектор «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства» включает все некоммерческие организации-резидентов, за исключением относящихся к другим секторам (нефинансовые предприятия, финансовые учреждения, государственные учреждения и др.). Их функцией является предоставление товаров и услуг домашним хозяйствам бесплатно или по ценам, не имеющим экономического значения.

Выделяются следующие основные типы некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства:

- а) организации, созданные для предоставления услуг главным образом своим членам и финансируемые в основном за счет членских взносов (профессиональные союзы, политические партии, религиозные общества, добровольные спортивные общества, клубы по интересам и т. п.);
- б) благотворительные общества и фонды, предоставляющие товары и услуги домашним хозяйствам на нерыночной основе, главным источником финансовых ресурсов для которых служат пожертвования в денежной и натуральной форме;
- в) подразделения предприятий, оказывающие социально-культурные услуги в основном работникам этих предприятий и членам их семей, которые рассматриваются как некоммерческие организации, получающие средства в виде трансфертов от предприятия-учредителя, например ведомственное жилье, ведомственные больницы, поликлиники, клубы, стадионы и т. п.

Вместе с тем в соответствии с СНС некоммерческие организации классифицируются на нерыночных и рыночных производителей. Решение об отнесении их к той или иной группе принимается в зависимости от характера финансирования их затрат.

К *рыночным некоммерческим организациям* относятся организации, устанавливающие за оказываемые услуги плату, позволяющую им возмещать производственные затраты и получать прибыль, которую они оставляют в своем распоряжении. Однако получение прибыли не является в принципе основной их целью. Они могут также использовать в дополнение к выручке от оказания услуг доходы от собственности и за счет этого устанавливать плату за услуги, покрывающую затраты на них. К такого рода организациям относятся:

- а) некоммерческие организации, создаваемые коммерческими предприятиями для оказания им различных услуг и представ-

ления их интересов (например, торгово-промышленные палаты, биржи, ассоциации предпринимателей);

- б) некоммерческие организации, целью которых является предоставление за плату услуг высокого качества в области здравоохранения, образования и т. п. (например, негосударственные больницы, школы, университеты).

Рыночные некоммерческие организации относятся к рыночным производителям. Статус некоммерческой организации позволяет получить налоговые льготы и другие преимущества, поэтому этот статус могут стремиться получить типично рыночные производители.

К *нерыночным некоммерческим организациям* относятся организации, предоставляющие товары и услуги другим институциональным единицам бесплатно или по экономически незначимым ценам, основным источником финансирования их затрат являются не поступления от продаж, а взносы их членов, пожертвования и другие трансферты.

Эта группа некоммерческих организаций включает НКО, создаваемые, контролируемые и финансируемые преимущественно правительством и домашними хозяйствами.

К ним относятся:

- а) общественные и религиозные организации (объединения) — добровольные объединения граждан на основе общности интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей;
- б) фонды — организации, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных целях.

Статистическая база по НКО России. Основные данные о числе и распределении НКО содержатся в Статрегистре Росстата (фиксированное состояние). Цель создания и ведения Статрегистра Росстата состоит в накоплении достоверных учетно-статистических данных о хозяйствующих субъектах на протяжении всего периода их существования, систематизированных в соответствии со стандартным набором реквизитов и идентифицированных по группировкам общероссийских классификаторов⁶, что позволяет обеспечить проведение госу-

⁶ Общероссийские классификаторы: предприятий и организаций (ОКПО); объектов административно-территориального деления (ОКАТО); органов государствен-

дарственных статистических наблюдений и предоставление данных в отраслевом и территориальном разрезе, а также по формам собственности и организационно-правовым формам. Наряду с коммерческими организациями, обособленными подразделениями российских юридических лиц, организациями без прав юридического лица, иностранными организациями, представительствами иностранных юридических лиц и другими видами организаций учитываются и некоммерческие организации (потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), общественные движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы), ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, территориальные общественные самоуправления, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества, государственные корпорации, прочие некоммерческие организации).

Для описания и анализа наиболее общих результатов и пропорций экономического процесса на макроуровне используется Система национальных счетов (СНС). Важная особенность современной СНС состоит в том, что она содержит характеристику состояния и развития не только экономики в целом, но и ее важнейших отраслей и институциональных секторов, позволяет выявлять взаимосвязи между этими структурными подразделениями, складывающиеся в экономическом процессе.

8.2. Статистическая характеристика российских НКО

Размер некоммерческого сектора России. Изучать любой сектор экономики по данным о числе работающих в нем организаций, зарегистрированных как юридические лица, весьма трудно. Тем не менее некие тенденции особенно при сравнении во времени и с другими секторами такая статистика уловить способна.

ной власти и управления (ОКОГУ); организационно-правовых форм (ОКОПФ); форм собственности (ОКФС); видов экономической деятельности (ОКВЭД). Общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), действовавший в российской практике до 2003 г.

На 1 января 2007 г. в России было официально зарегистрировано 659 664 некоммерческие организации. Из них 305 259 — это учреждения, в том числе органы публичной власти (всего 46,3 % НКО). Остальные 354 405 — собственно НКО, в полном смысле этого слова; это то, что понимается под третьим сектором за рубежом.

Для того чтобы понять, много это или мало, во-первых, посмотрим на динамику этого показателя за последние несколько лет. С 2001 г. число НКО выросло на 32 % (см. рис. 1).

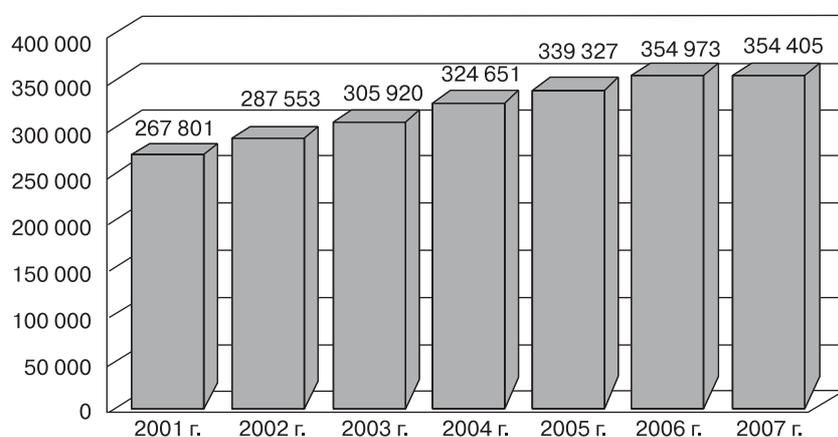


Рис. 1. Число зарегистрированных НКО в 2001–2007 гг. (Росстат, 2007, данные на 1 января каждого года, без учреждений)

Однако если с 2001 по 2003 г. число НКО росло на 6–7 % в год, то в 2004 и 2005 гг. рост составлял порядка 4,5 % в год. В 2006 г. наблюдается абсолютное сокращение (хотя и незначительное — на 0,16 %, или на 568 организаций) числа зарегистрированных НКО, впервые как минимум с 2001 г., а по-видимому, и вообще в истории России (см. рис. 2).

Во-вторых, сравним динамику числа НКО с динамикой общего числа зарегистрированных юридических лиц. На 1 января 2007 г. в России было 4 млн 506 тыс. предприятий и организаций. С 2001 г. прирост составил 100,3 % (для НКО за аналогичный период — только 32,5 %). При этом доля НКО среди всех юридических лиц, составлявшая в 2001 г. 12 %, упала к 2007 г. до 7,86 % (см. рис. 3).

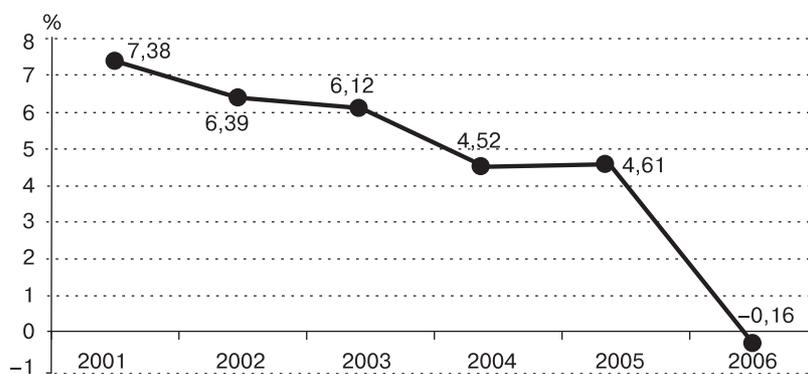


Рис. 2. Прирост числа некоммерческих организаций в 2001–2006 гг. (Росстат, 2007, без учреждений)

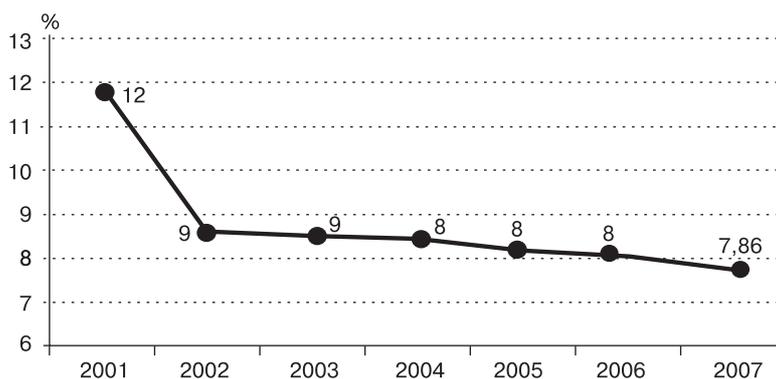


Рис. 3. Доля НКО среди всех предприятий и организаций в 2001–2007 гг. (Росстат, 2007, без учреждений)

Как видно из приведенных данных, в условиях экономического роста, в первый период обусловленного послекризисным восстановлением экономики, а во второй — аномально благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, число юридических лиц быстро росло. Рост числа НКО все это время отставал от роста числа организаций в целом, а в последний год даже стал отрицательным.

Организационно-правовые формы некоммерческих организаций. Организационно-правовые формы, в которых могут существовать российские НКО, весьма разнообразны. Интересным представляется

ся, во-первых, какие из них наиболее массовы, а во-вторых, насколько активно используются новые формы, специально созданные для удобства работы НКО.

Распределение организационно-правовых форм российских НКО, если исключить из рассмотрения учреждения, представлена на рис. 4.

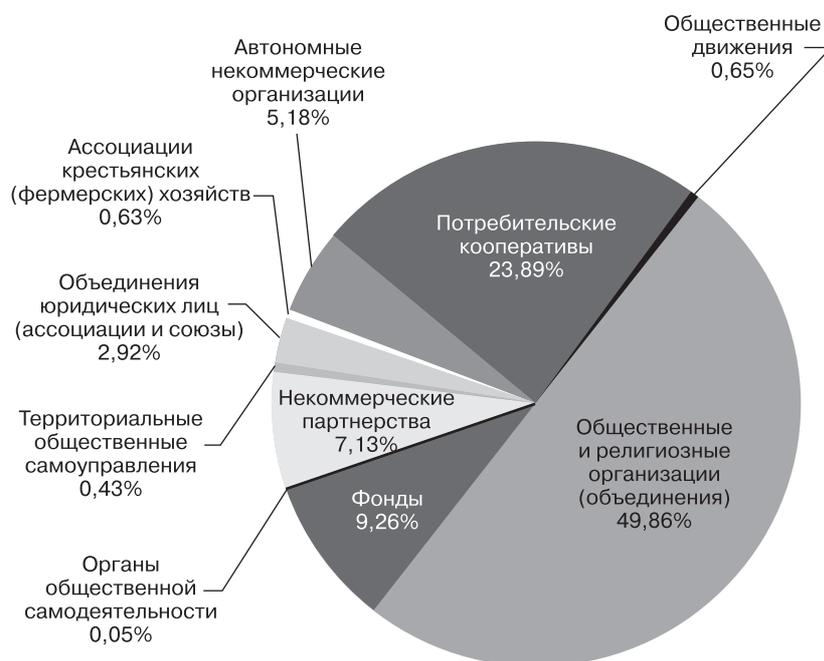


Рис. 4. Распределение доли некоммерческих организаций по организационно-правовым формам на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007, без учреждений)

Как видно на рис. 4, среди НКО преобладают общественные и религиозные организации и потребительские кооперативы. Есть также заметное число фондов, некоммерческих партнерств и автономных некоммерческих организаций. Вместе это почти три четверти НКО.

Интересной представляется динамика структуры некоммерческого сектора (см. рис. 5).

Как видно на рис. 5, за прошедшие 6 лет почти на 10 п. п. сократилась доля наиболее традиционной формы НКО — общественных и религиозных организаций. В два раза (с 1,2 до 0,6 %) — доля ассоциаций крестьянских и фермерских хозяйств.

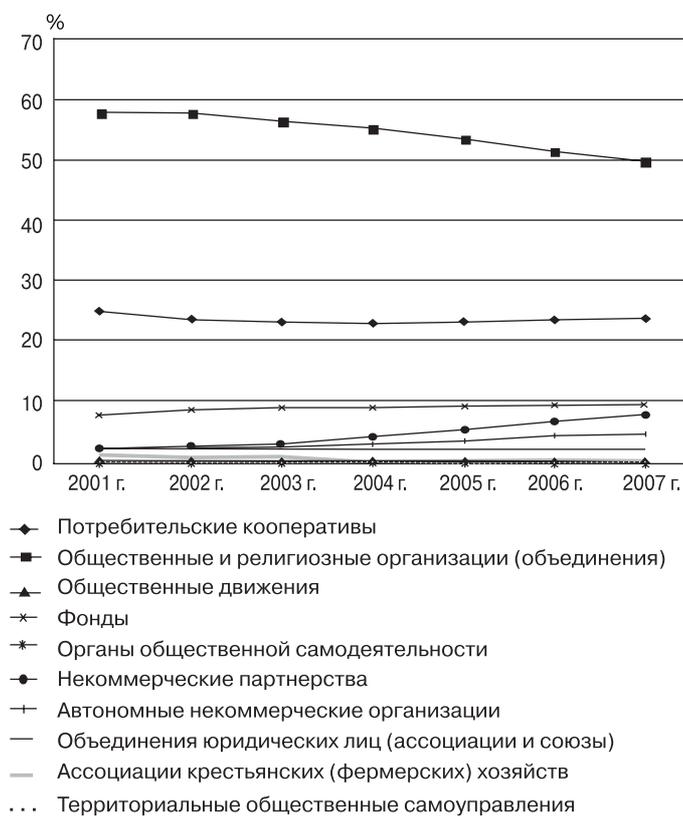


Рис. 5. Динамика структуры некоммерческого сектора в 2001–2006 гг. (Росстат, 2007, без учреждений)

Незначительно выросла доля фондов и значительно — более чем в два раза — общественных движений, автономных некоммерческих организаций и некоммерческих партнерств. Последние два вида юридического оформления структур гражданского общества явно получили импульс к развитию благодаря изменению законодательства, а именно принятию Гражданского кодекса и ряда специальных законов.

Таким образом, организационно-правовая структура российских НКО становится более гетерогенной, что отвечает разнообразию их целей, методов работы и финансового устройства.

Структура собственности в некоммерческом секторе. Знание структуры собственности НКО важно в первую очередь для оценки неза-

висимости сектора; кроме того, структура собственности проливает свет на источники ресурсов некоммерческих организаций.

Собственность ядра некоммерческого сектора (общественных и религиозных объединений) составляет от всех НКО (без учреждений) более половины. В то же время доля государственной и муниципальной собственности предельно мала — вместе они не составляют и 1 % (см. рис. 6).

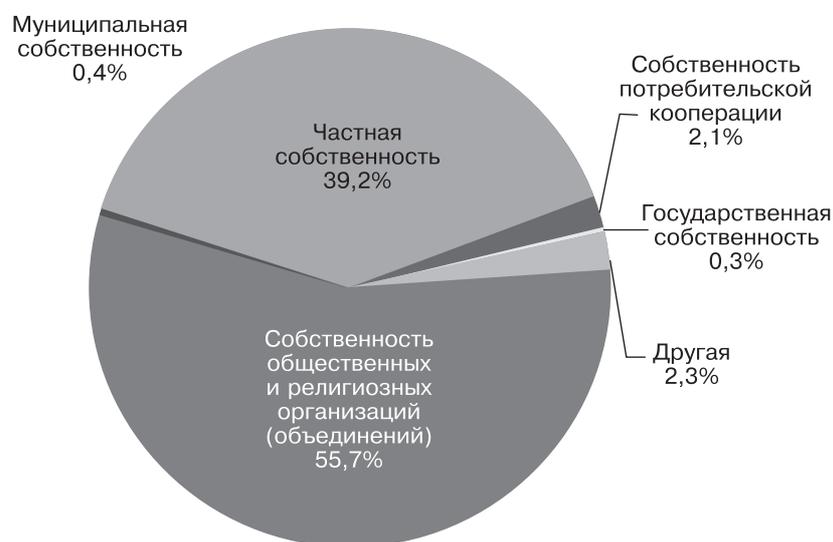


Рис. 6. Собственность на НКО, на 1 января 2007 г.
(Росстат, 2007, без учреждений)

Теперь посмотрим на самый большой сектор НКО — собственность общественных и религиозных организаций. Его структура собственности представлена на рис. 7.

Если рассматривать каждую организационно-правовую форму НКО (включая учреждения) в отдельности, то можно выделить два типа.

1. Формы, в которых нет НКО, находящиеся в государственной собственности:

- потребительские кооперативы;
- общественные и религиозные организации (объединения);
- общественные движения;



Рис. 7. Собственность общественных и религиозных объединений, на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007)

- органы общественной самодеятельности;
- автономные некоммерческие организации;
- ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств;
- территориальные общественные самоуправления.

2. Формы, в которых есть НКО, находящиеся в государственной собственности:

- фонды;
- учреждения;
- объединения юридических лиц (ассоциации и союзы);
- некоммерческие партнерства.

Следует отметить, что, кроме учреждений, ни в одном типе НКО из второй группы организации, находящиеся в государственной соб-

ственности, не составляют сколько-нибудь заметной части от общего числа.

Также очень незначительную часть по отношению к общему числу НКО составляют организации, находящиеся в иностранной или совместной (российской и иностранной) собственности.

Виды экономической деятельности НКО. Цели деятельности НКО предельно разнообразны, поэтому анализ их секторальной принадлежности позволяет хотя бы приблизительно оценить относительную развитость различных видов НКО внутри третьего сектора.

Исходя из данных государственной статистики (см. рис. 8), можно заключить, что наиболее распространенными видами деятельности НКО⁷ являются:

- предоставление социальных услуг;
- образование;
- здравоохранение;
- работа профессиональных ассоциаций и союзов.

Здесь необходимо пояснить некоторые особенности российской статистики. В раздел «Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг» входит такая деятельность, как управление недвижимым имуществом, то есть этот раздел включает в себя ТСЖ.

В раздел «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» попадает вся деятельность общественных объединений. Ее структура по состоянию на 1 января 2007 г. представлена на рис. 9.

8.3. Региональная структура некоммерческого сектора

Федеральные округа. Известно, что Россия — страна весьма неоднородно развитая в разных отношениях на разных частях своей территории. Не исключение и третий сектор.

По состоянию на 2007 г. число некоммерческих организаций⁸ в семи федеральных округах представлено на рис. 10.

⁷ В данном случае исключить все учреждения статистические данные не позволяют, исключены только органы государственной и муниципальной власти.

⁸ В данном случае исключить все учреждения статистические данные не позволяют, исключены только органы государственной и муниципальной власти.



Рис. 8. Распределение числа некоммерческих организаций (без органов государственной и муниципальной власти) по видам экономической деятельности, на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007 г.)

Нужно отметить, что в последние годы соотношение числа НКО по федеральным округам почти не изменилось (см. рис. 11).

Более интересной является региональная структура некоммерческого сектора, если смотреть на различные организационно-правовые формы НКО раздельно (см. рис. 12).

Как видно из рис. 12, региональная структура организационно-правовых форм НКО достаточно неоднородна. Так, фермерские хозяйства чаще всего встречаются в Приволжском и Южном федеральном округах — именно там, где более всего развито сельское хозяйство. В этих же округах распространены организации территориального общественного самоуправления, что, вероятно, объясняется наличием казаков в Южном округе и национальных органов самоуправления в Приволжском округе. В то же время такие сложные фор-

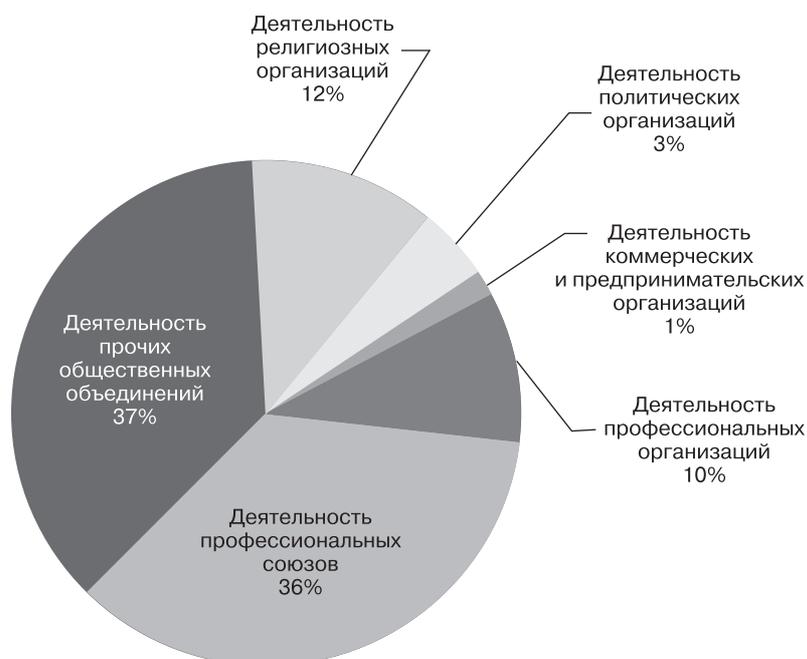


Рис. 9. Деятельность общественных объединений по типам, на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007)

мы правового оформления некоммерческой деятельности, как фонды, автономные некоммерческие организации и некоммерческие партнерства, а также объединяющие в себе другие юридические лица союзы и ассоциации, существенно больше распространены в Центральном федеральном округе, главным образом в Москве.

Регионы. Количественное распределение НКО по регионам России весьма неравномерно (см. табл. 1). Меньше всего их на Чукотке — 426, больше всего в Москве — более 55 тыс. В среднем на регион⁹ приходится около 7300 НКО.

На душу населения приходится от 0,8 (Чеченская Республика) до 8,4 (Чукотский автономный округ) организаций, в среднем 4,2 НКО (см. рис. 13). Разброс этого показателя также значительный — стандартное отклонение составляет 1,1.

⁹ Здесь и далее мы рассматриваем выборку по 80 (или по 79, если по Чеченской Республике нет данных) регионам.

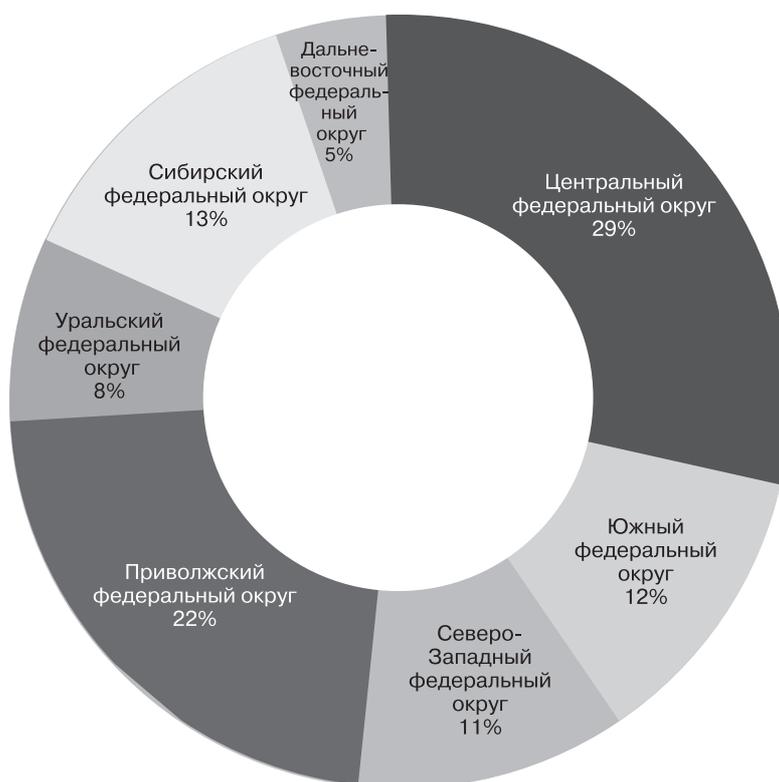


Рис. 10. Число НКО по федеральным округам, на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007)

Таблица 1

Статистические характеристики разброса числа НКО по регионам России

	Число НКО (без органов государственной и муниципальной власти) на 1 января 2007 г.	Число НКО на 1000 жителей
Среднее	7312,375	4,2
Дисперсия	55794753,88	1,3
Стандартное отклонение	7469,588602	1,1
Медиана	5418,5	4,1

Окончание таблицы 1

	Число НКО (без органов государственной и муниципальной власти) на 1 января 2007 г.	Число НКО на 1000 жителей
Среднее-медиана	1893,875	0,1
Минимум	426	0,8
Максимум	55459	8,4



Рис. 11. Число НКО по федеральным округам, 2001–2007 гг.
(Росстат, 2007, по состоянию на 1 января каждого года)

Проведем стандартные эконометрические тесты, для того чтобы понять, есть ли связь между числом НКО на 1000 жителей и другими показателями социально-экономического развития региона. Для примера возьмем четыре таких показателя:

- среднедушевые денежные доходы;
- среднедушевые денежные расходы;
- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций;
- валовой региональный продукт на душу населения.

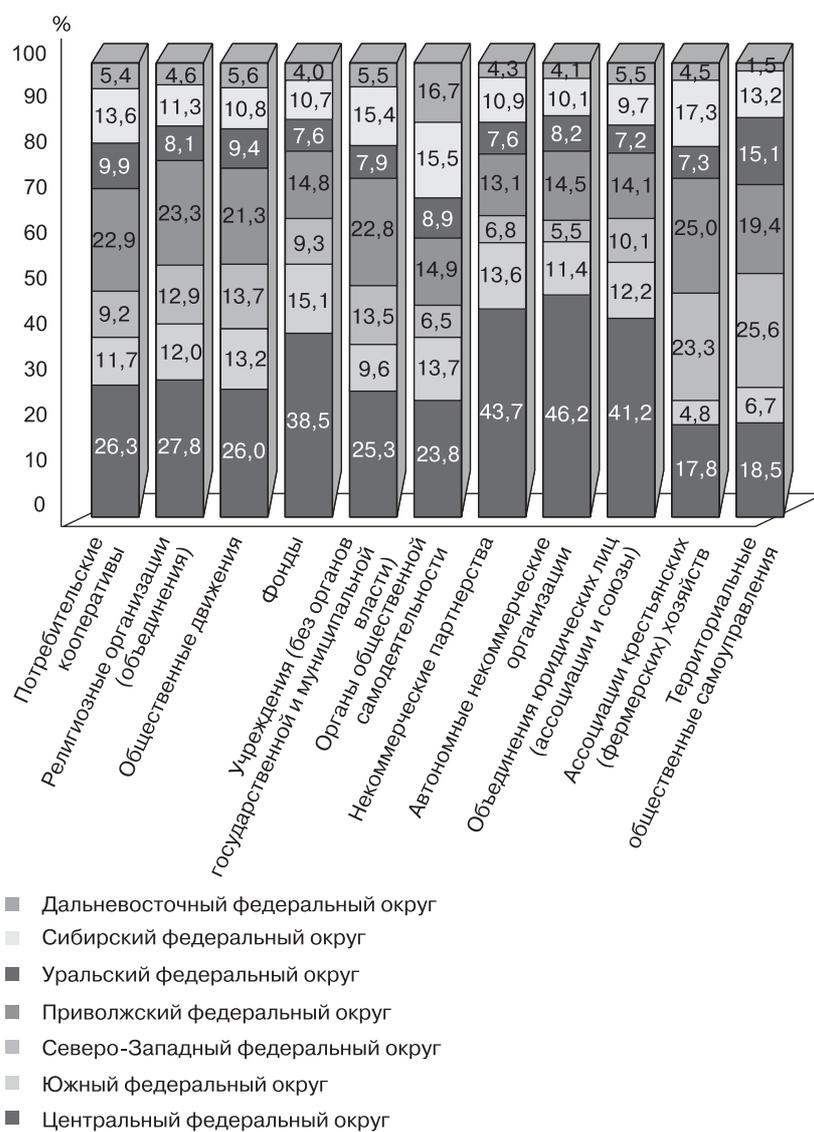


Рис. 12. Региональная структура некоммерческого сектора (без органов власти) по организационно-правовым формам, на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007)

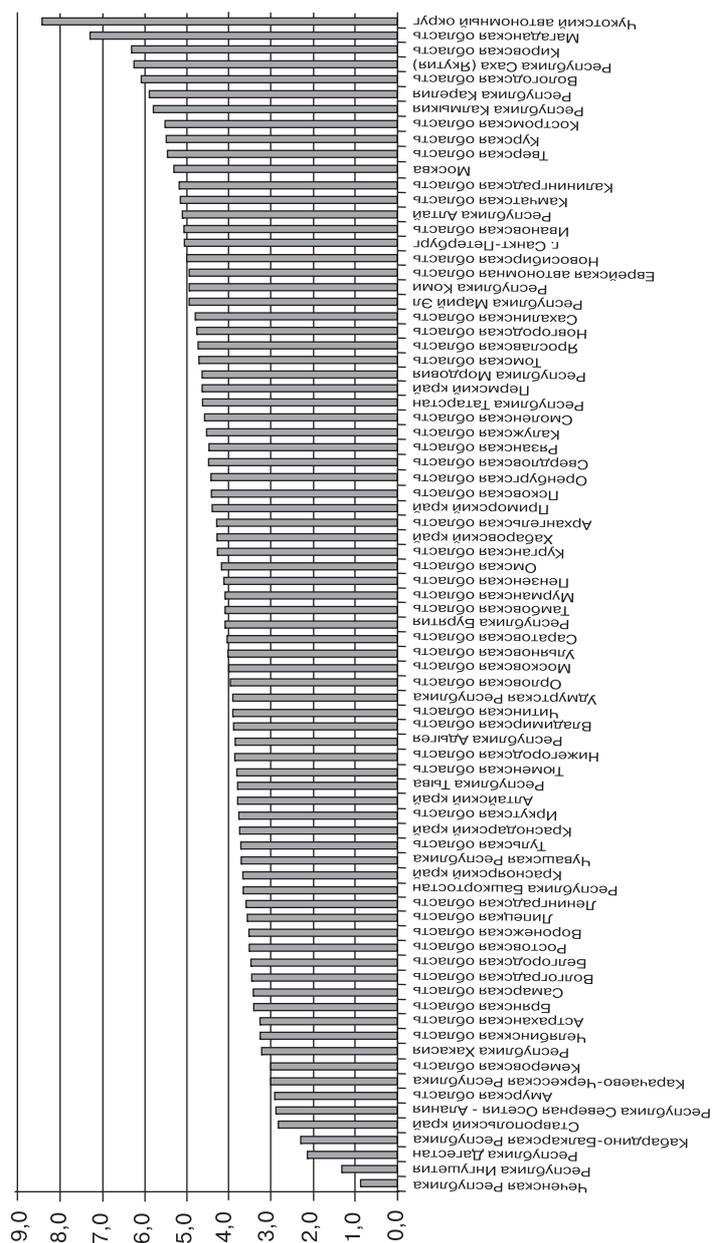


Рис. 13. Число НКО на 1000 жителей по регионам России, на 1 января 2007 г. (Росстат, 2007)

Результаты представлены в табл. 2.

Таблица 2

Проверка простейших эконометрических гипотез относительно влияния социально-экономических характеристик региона на число НКО на 1000 жителей

	(1)	(2)	(3)	(4)
Зависимая переменная: число НКО на душу населения * 1 000 000				
ВРП на душу населения в 2006 г.	0,004			
	(0,001)*			
	0,013			
Среднедушевые денежные доходы (в месяц, руб.) на 1 января 2007 г.		0,094		
		(0,031)**		
		0,004		
Среднедушевые денежные расходы (в месяц, руб.) на 1 января 2007 г.			0,078	
			(0,033)*	
			0,020	
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (руб.) на 1 января 2007 г.				0,133
				(0,029)**
				0,000
Константа	3854,461	3501,340	3690,086	2956,551
	(193,394)**	(282,870)**	(273,534)**	(303,992)**
Наблюдения	80	79	79	80
R-квадрат	0,08	0,10	0,07	0,21
<i>Стандартные ошибки в скобках</i>				
<i>Для каждой регрессии в третьей строке указана p-value</i>				
<i>* Значим на пятипроцентном уровне. ** Значим на однопроцентном уровне.</i>				

Как видно из табл. 2, наиболее заметная корреляция наблюдается с номинальной зарплатой, хотя все указанные показатели имеют устойчивую связь с числом НКО на душу населения.

8.4. НКО в Системе национальных счетов

Как уже отмечалось, в Системе национальных счетов все НКО относятся к тому сектору экономики, субъекты которого они обслуживают. Исключение составляют те НКО, которые предоставляют услуги домашним хозяйствам, — они выделяются в отдельный сектор экономики.

По данным статистического ежегодника «Национальные счета России в 1999–2006 годах» можно судить только об НКО, оказывающих услуги домохозяйствам (иначе говоря — населению): они наряду с самими домашними хозяйствами, корпорациями, государством¹⁰ и финансовыми посредниками¹¹ рассматриваются Системой национальных счетов как базовые сектора экономики¹². Разумеется, не все НКО оказывают услуги населению, тем не менее, по данным опроса руководителей НКО, проведенного компанией РОМИР в рамках Мониторинга гражданского общества — 2006, только 3,3 % НКО не оказывают услуги населению¹³. Таким образом, мы можем в целом судить по имеющейся статистике о вкладе некоммерческого сектора в национальную экономику.

Как видно из рис. 14, вклад НКО в ВВП, если верить Системе национальных счетов, устойчиво падал в 2002–2005 гг.

Если рассматривать выпуск по различным видам экономической деятельности, то НКО вносят свой вклад в следующие из них:

- гостиницы и рестораны;
- операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг;
- образование;

¹⁰ Раздел национальных счетов «государственное управление».

¹¹ Раздел национальных счетов.

¹² Юридические лица и домохозяйства группируются в институциональные сектора по двум критериям: 1) по выполняемым функциям и 2) по способу финансирования затрат. См.: Основы национального счетоводства / под. ред. Ю. Иванова. М., 2005.

¹³ Исследование некоммерческих организаций. Ноябрь—декабрь 2006 г. (N = 1137. РОМИР).

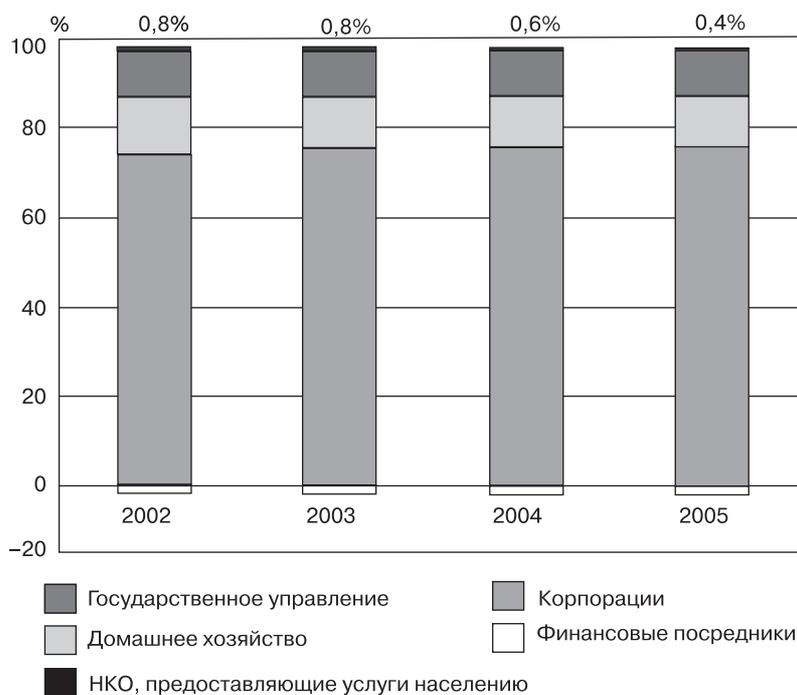


Рис. 14. «Вклад институциональных секторов в ВВП в 2002–2005 гг. (Росстат, 2007, в текущих ценах, без учета налогов на продукты)

- здравоохранение и предоставление социальных услуг;
- предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Существенным, однако, является только вклад в раздел «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг». В 2002–2005 гг. он устойчиво снижался (см. рис. 15).

Вклад НКО в общий выпуск в этот же период также резко упал (см. рис. 16).

Таким образом, мы видим, что данные учета регистрации юридических лиц в форме НКО (см. рис. 2 наст. гл.) и данные о вкладе некоммерческих организаций, оказывающих услуги населению, демонстрируют одну и ту же тенденцию: снижение (относительно других секторов!) роли третьего сектора в экономике.

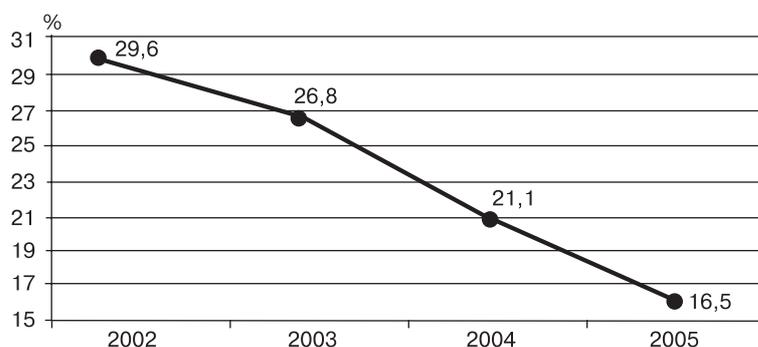


Рис. 15. Вклад НКО, оказывающих услуги населению, в выпуск коммунальных, социальных, персональных и прочих услуг в 2002–2005 гг. (Росстат, 2007, в текущих ценах)

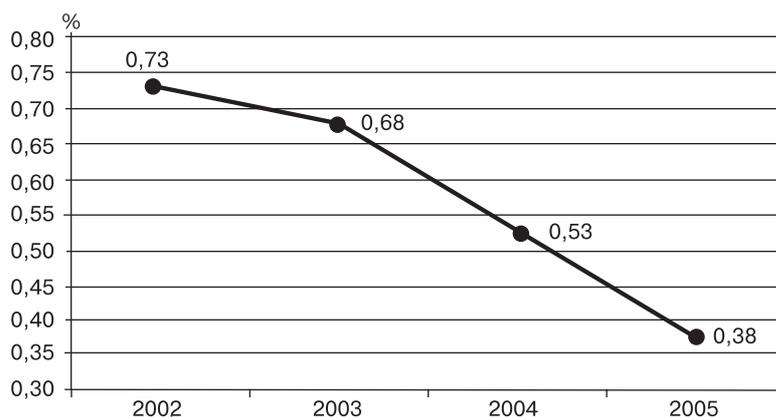


Рис. 16. Вклад НКО, оказывающих услуги населению, в общий выпуск в 2002–2005 гг. (Росстат, 2007, в текущих ценах)

За последние шесть лет число некоммерческих организаций в России выросло на треть: с 268 тыс. в 2001 г. до 354 тыс. в 2007 г. Это на первый взгляд говорит об активном развитии сектора. В то же время, если опираться на выявленное государственной статистикой изменение числа юридических лиц, можно сделать вывод о том, что скорость роста этого сектора значительно — более чем втрое — ниже, чем экономики в целом, а доля НКО среди всех юридических лиц снизилась с 12 % в 2001 г. до 8 % в 2007 г. (см. рис. 3 наст. гл.).

Тревожным сигналом является абсолютное снижение числа НКО, которое наблюдается впервые как минимум с 2001 г., но, по-видимому, и вообще в истории России, а также резкое падение скорости роста сектора — с более 7 % в год в 2001 г. до отрицательного значения в 2007 г., которое, впрочем, отражает долгосрочную понижающую тенденцию.

Структура сектора в организационно-правовом отношении за последние шесть лет изменилась слабо, в основном отражая появление и законодательное оформление новых юридических форм НКО, а именно автономных некоммерческих организаций и некоммерческих партнерств.

Основная форма собственности на некоммерческие организации — негосударственная российская; государственная и муниципальная составляет всего менее 1 % от всех НКО без учреждений. Еще более незначительна доля НКО, находящихся в иностранной собственности.

НКО особенно активно представлены в таких сферах, как социальные услуги, образование, здравоохранение и работа профсоюзов и профессиональных организаций. Последние два типа активности вместе с деятельностью религиозных организаций составляют самые распространенные области работы ядра некоммерческого сектора — общественных объединений.

Наибольшее число НКО сосредоточено в Центральном и Приволжском федеральных округах (и больше всего, конечно, в Москве), наименьшее — в Дальневосточном округе, причем такая ситуация остается неизменной все последние годы. Разброс НКО по регионам страны не велик даже в абсолютных цифрах, на душу населения он и того меньше (стандартное отклонение — 1,1 при 4,2 НКО в среднем на 1000 жителей России). Наблюдается устойчивая прямая связь между показателями социально-экономического развития региона и числом НКО на душу населения в нем.

Что касается вклада НКО в ВВП, то последние несколько лет наблюдается его устойчивое снижение. Это подтверждают все доступные измерители, в том числе Система национальных счетов. По данным Росстата, вклад НКО, оказывающих услуги населению, упал с 0,8 % ВВП в 2002 г. до 0,4 % в 2005 г., а тех из них, которые обеспечивают «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», — с почти 30 % до чуть более 15 %.

Представленный здесь анализ российской статистики НКО, насколько нам известно, проводился нами впервые и хотя бы поэто-

му представляет большой интерес. Вместе с тем нельзя не отметить, что материал, с которым нам пришлось работать, не позволяет осветить важные вопросы, находящиеся в фокусе общественных дискуссий о гражданском обществе, и выработать рекомендации, необходимые для принятия правильных решений в отношении третьего сектора руководством страны. Кроме того, имеющиеся данные лишь в небольшой степени могут быть сопоставлены с международными данными.

Во-первых, многие важнейшие характеристики сектора в принципе не учитываются российской статистикой: это и ресурсные потоки в секторе, масштаб его деятельности (доходы, расходы, оборот, трансферты). В результате невозможно оценить ни финансовую обеспеченность сектора, ни эффективность его работы. Кроме того, это занятость в секторе — ключевой (наряду с вкладом в ВВП) измеритель его масштабов. В данном случае обоснованной представляется передача органами регистрации собранных ими данных в органы государственной статистики с целью их последующей агрегации.

Также не затронут российской статистикой такой важный вопрос, как волонтеры НКО, а ведь вклад волонтеров (который можно было бы оценить через сопоставление числа волонтеров, затраченного ими времени на работу и средней почасовой зарплатой в экономике) — важнейший ресурс третьего сектора во всех странах и, кроме того, показатель общественной активности граждан.

Во-вторых, даже те данные, которые собираются, имеют ряд существенных недостатков. Сам принцип сбора статистической информации о секторе не учитывает его особенностей. В 2003 г. ООН совместно с Центром изучения гражданского общества университета им. Дж. Хопкинса было подготовлено Руководство по учету некоммерческого сектора в Системе национальных счетов. В нем отмечаются главные особенности сектора применительно к возможности сбора о нем статистической информации:

■ *в отличие от бизнеса:*

- некоммерческий характер деятельности (НКО не распределяют полученную прибыль среди учредителей, и ее получение не является целью деятельности);
- НКО производят общественные блага;
- НКО управляются советами, работа которых не оплачивается;

- среди ресурсов НКО большую долю занимают неоплачиваемый труд волонтеров и материальные и денежные безвозмездные вклады;
 - персонал НКО часто получает зарплату ниже рыночной (поскольку денежные стимулы дополняются неденежными);
 - капитальные ресурсы НКО ограничены — они не могут привлекать акционерный капитал, вследствие чего у них отличная от коммерческих организаций структура платежей по доходам от собственности;
 - налогообложение НКО обычно предмет специального регулирования, и они имеют широкие налоговые льготы; кроме того, филантропы, передающие деньги НКО, также пользуются такими льготами;
 - в НКО существуют особые виды трансакций: трансферты в виде безвозмездных пожертвований;
- *в отличие от правительства:*
- НКО не обладают суверенитетом;
 - НКО в меньшей степени подвержены политическому давлению.

Все перечисленные особенности делают слепое перенесение приемов отраслевой статистики и Системы национальных счетов на третий сектор нецелесообразным, а иногда и просто невозможным. В Руководстве приводится Международная классификация некоммерческих организаций (The International Classification of Non-profit Organizations — ICNPO), использование которой способно адекватно отразить направления работы некоммерческого сектора. Использование для этой цели стандартных классификаций, таких как российский ОКВЭД (так же как и Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities — ISIC¹⁴)), представляется непродуктивным: самая большая часть НКО попадает в раздел «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», который, в свою очередь, различает только

¹⁴ Handbook on non-profit institutions in the System of national accounts. United Nations. N. Y., 2003. (ST/ESA/STAT/SER.F/91) P. 27.

профсоюзы, профессиональные, бизнес- и политические организации и религиозные объединения. А более трети организаций не подпадают ни под один из разделов. Разделение НКО по формам собственности не отвечает на вопрос, откуда они получают ресурсы.

Для более объективной характеристики деятельности НКО и оценки ее социальных и экономических результатов необходимо реализовать комплекс мероприятий, связанных с совершенствованием информационного обеспечения этой сферы, а именно:

- разработать систему статистических показателей, характеризующих деятельность НКО;
- определить источники соответствующей информации (государственная статистика, муниципальная статистика, регистрационные данные Росрегистрации, социологические исследования);
- обосновать целесообразность дополнительной агрегации данных отраслевых государственных статистических наблюдений, проводимых Росстатом;
- актуализировать систему сбора административных данных Росрегистрации;
- разработать и провести специальные тематические социологические опросы.

При проведении работ крайне важно учитывать пятнадцатилетний опыт зарубежных исследований по статистике НКО и реализовать их в рамках комплексного исследования «Мониторинг гражданского общества» (см. гл. 2, 3 наст. изд.).

Глава 9. Самоорганизация жителей на локальном уровне

9.1. Теоретические положения

Самоорганизация граждан на локальном уровне предполагает использование таких терминов, как «местное» и «соседское» сообщества, которые связаны с исследованиями местной жизни и участия жителей в решении местных вопросов. Большую роль в анализе этих локальных процессов сыграла англоязычная литература, в которой эти процессы описываются в терминах «community life» и «community development». Известный специалист по развитию соседских сообществ Пол Хендерсон указывает, что термин «community development» в Северной (Центральной) Европе имеет такое же наполнение, как и термин «social development» в странах Южной Европы¹.

Российские исследования в этой области зачастую опирались именно на понятие «community». Понятие «сообщество» в русском языке, так же как и понятие «community» в английском, имеет множество значений.

В данной главе эти термины употребляются как синонимы, обозначающие местные (в том числе и соседские) сообщества. Отмечу, что точного перевода английского community на русский язык нет. Само слово «community» происходит от латинского *communis*, означающего «общее, публичное, используемое (принадлежащее) всеми или многими»².

Чаще всего термин «комьюнити» встречается в литературе в двух смыслах. Так, например, Дж. Гасфилд отмечал в 1975 г., во-первых, территориальный (географический) компонент таких терминов, как «микрорайон», «город», «большой город», и во-вторых, компонент качества (характера) взаимоотношений людей безотносительно к месту их нахождения. Оба понимания не являются взаимоисключающими, хотя Гасфилд вслед за классиком социологии Э. Дюркгеймом

¹ *Henderson P.* Social inclusion and citizenship in Europe. The contribution of community development // *Opbouweahier*, 1997. № 5.

² <http://en.wikipedia.org/wiki/Community>.

отмечал, что в эпоху современности сообщество создается (возникает) вокруг интересов и «навыков» гораздо чаще, чем вокруг «места»³.

В новейшей литературе этим термином обозначают также социальную группу, которая разделяет некоторую общую среду обитания и некоторые общие интересы. Тем не менее известный специалист по вопросам местных и соседских сообществ, эксперт ЮНЕСКО, Грег Антониан утверждал, что community происходит от термина «communication» — коммуникация, взаимодействие, ибо именно этот процесс и создает сообщество, и соседское сообщество в том числе⁴.

Местное сообщество исследуется учеными самых разных специальностей, в том числе психологами и социологами. Психология изучает, в чем выражается принадлежность человека к определенной группе, как человек взаимодействует с определенным коллективом. Здесь рассматривается, каким образом человек «отличается» от некоторого коллектива, и, наоборот, каким образом он себя связывает с этим коллективом. Эти исследования особенно развиты в США, где учеными отмечается утрата чувства «коллективности» в ответ на рост «индивидуальности». Идет процесс усиления противостояния «Я против Вас» вместо процесса сближения «Я и Вы», то есть усиливается процесс индивидуализации. Американское общество «разрешает», содействует, дает максимальные возможности для развития именно «эго», при этом «движущей силой» индивидуализма является не желание «остаться в одиночестве», но желание самовыражения и персональной свободы, когда люди, по выражению американских ученых Д. Макмиллан и Д. Чейвис, начинают искать людей, разделяющих их чувство индивидуализма⁵.

Авторы специального пособия «Жизнь в демократическом обществе. СООБЩЕСТВО», наши западные коллеги специально для российских молодых жителей пишут, что в основании понятия «сообщество» в демократическом обществе лежит организованное участие

³ *Gusfield J. R.* The community. A critical response. N. Y., 1976; *Durkheim E.* The division of labor in society. N. Y., 1964. Цит. по: *McMillan D. W., Chavis D. M.* Sense of community: a definition and theory // *Journal of Community Psychology*. 1986. Vol. 14. P. 8. См. также рус. изд.: *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии / пер. с франц. и послесловие А. Б. Гофмана. М., 1990. Серия «Социологическое наследие».

⁴ Social sustainability in historical districts. UNESCO's round table of experts, 13.09.04. UNESCO.

⁵ *McMillan D. W., Chavis D. M.* Op. cit.

граждан. «Граждане, которые объединяются на основе общего интереса и общих целей, становятся сообществом»⁶.

Д. Макмиллан и Д. Чейвис, самые известные разработчики концепции чувства «сообщества» и чувства «соседства», предложили четыре критерия для определения чувства или смысла общины⁷. Они вкладывали в эти понятия следующее:

- 1) членство — это чувство принадлежности, чувство личной привязанности, причастности;
- 2) влияние — то, как вы влияете на группу и как группа влияет на вас;
- 3) увеличение возможностей благодаря принадлежности (членству) в соседском сообществе;
- 4) разделенные эмоциональные связи — это уверенность в том, что члены общины имеют общую историю, общую территорию, проведенное вместе время, схожий опыт.

Иначе говоря, чувство соседского сообщества — это чувство того, что члены сообщества значимы для других членов, а другие члены важны для них, это чувство уверенности в том, что их проблемы будут решены, а потребности удовлетворены, благодаря решению людей быть вместе и их совместным усилиям.

В социологии «местные сообщества» также занимают большое место, особенно в трудах ученых чикагской школы — Р. Парка, Э. Бёрджесса и классика французской социологии Э. Дюркгейма⁸.

Анализ современных зарубежных материалов, сделанный Ю. В. Филипповым и В. В. Гассием, позволяет утверждать, что в рамках концепции развития местных сообществ большинство определений содержат ссылки на географическую местность, социальное объединение и социальное взаимодействие. Местное сообщество рассматривается как группа людей в природной окружающей среде, обладающая географическими, политическими и социальными границами и развитым общением друг с другом. Это общение может быть не всегда

⁶ Жизнь в демократическом обществе. СООБЩЕСТВО. Образовательный проект ЕСНО. Красноярск, 1999. С. 1.

⁷ *McMillan D. W., Chavis D. M.* Op. cit.

⁸ *Вагин В. В.* Городская социология. М., 2000. С. 85–86.

активным, но оно должно быть явным. Группы взаимодействуют на определенной территории для достижения совместных целей⁹.

Сегодня многие ученые признают значимость и исключительную ценность местного сообщества. Оно способствует формированию таких качеств, как солидарность, взаимное доверие и обязательства, общность интересов¹⁰.

Местные (соседские) сообщества в российских исследованиях. В нашей стране у исследований в этой сфере также есть серьезные «заделы». К примеру, Туган-Барановский Михаил Иванович (1865—1919) — украинский и русский экономист, социолог, историк, автор работ по истории и теории социализма, полагал, что человечество находится в его время (в начале XX в.) на начальном этапе перехода от агрессивного типа социального взаимодействия к кооперативному, понимаемому как свободная самоорганизация индивидов, когда общество «должно до конца превратиться в добровольный союз свободных людей — стать насквозь кооперативом... Таков социальный идеал, который полностью никогда не воплотится, но и в приближении к которому и заключается весь исторический процесс человечества»¹¹.

Термином «локальная территориальная общность» активно пользовались новосибирские социологи в конце 1980-х — начале 1990-х годов. Важную роль в этих исследованиях сыграли Н. Ф. Наумова, Т. И. Заславская, Е. Е. Горяченко¹². Этот период окрашен масштабными исследованиями местных сообществ российских и европейских ученых, которые участвовали в программе ЮНЕСКО «Человек и биосфера» по тематике «Восприятие городской среды» под руководством В. Л. Глазычева, О. Н. Яницкого и Т. Деелстры. Итоговая книга проекта *Cities of Europe: public participation in revitalizing of urban environment*¹³ является не только примером плодотворного научного международного сотрудничества, но и создает стартовую

⁹ Филиппов Ю., Гассий В. Развитие местных сообществ // Муниципальная власть. 2004. № 11–12. С. 64–72.

¹⁰ Там же.

¹¹ Туган-Барановский М. И. Социальные основы кооперации. М., 1989. С. 449.

¹² Горяченко Е. Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе // <http://nesch.ieie.nsc.ru/GLGOR.html>; Горяченко Е. Е. Территориальная общность в изменяющихся условиях // Социологические аспекты перехода к рыночной экономике (Материалы к XIII социологическому конгрессу). Ч. 1. Новосибирск, 1994. С. 64.

¹³ *Cities of Europe: public participation in revitalizing of urban environment* / ed. by T. Deelstra, O. Yanitsky. M., 1991.

платформу для дальнейших исследований, состоящую из научных подходов и практических идей относительно развития соседских сообществ. В те годы Академия городской среды во главе с В. Л. Глазычевым отработывала социальные технологии вовлечения жителей в решение своих локальных проблем в микрорайоне «Гончары» г. Владимира и в одном из микрорайонов в Москве; Т. М. Дридзе и ее коллеги в Институте социологии РАН изучали реакцию жителей на реконструкцию микрорайонов Москвы; О. Н. Яницкий, А. С. Ахиезер, И. А. Халий занимались вопросами участия жителей в улучшении городской среды и, в частности, становлением экологического движения; Е. С. Шомина — изучением комитетов территориального общественного самоуправления и организаций жилищного движения, а З. А. Грунт, А. Д. Хлопин исследовали теоретические проблемы коммунарных процессов и развитие городской среды.

Для начала 1990-х годов в России характерен всплеск самых разных гражданских инициатив, в том числе и на локальном уровне. Нельзя не отметить, что деятельность отмеченной выше группы академических ученых оказала существенную практическую поддержку развитию этих локальных инициатив и новых организаций жителей, являясь их консультантами и лоббистами, просветителями и организаторами.

В российской науке особый интерес к местному и соседскому сообществу возник при обсуждении вопросов местного самоуправления в начале 1990-х годов. Так, один из главных разработчиков российского Закона о МСУ А. А. Замотаев в своем — неофициальном — переводе текста Европейской хартии местного самоуправления переносил акцент в деятельности МСУ с «органов местного самоуправления», как это указано в официальном переводе¹⁴, на деятельность местных сообществ: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных сообществ регламентировать значительную часть дел гражданского общества и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения»¹⁵.

¹⁴ Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-0804-8. Страсбург, май 1990; Европейская хартия местного самоуправления // Вестник Министерства иностранных дел СССР. 1990. № 19 (77).

¹⁵ Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6.

Понятие *местного сообщества* использовалось в Проекте основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации, где подчеркивалось, что особая связь физических лиц с определенной локальной территорией и возникающая в силу этого их особенная связанность между собой не только определяют формирование особенных местных потребностей, но и создают социальные основания для консолидации физических лиц *в сообщество*, способное выступать субъектом местного самоуправления, то есть действовать под свою ответственность при организации местной жизни¹⁶. Эту точку зрения разделяет и один из известных специалистов по местным сообществам А. Е. Балабанов, который утверждал, что именно «сообщество людей, живущих на данной территории» является субъектом местного самоуправления¹⁷.

Правовой подход к анализу местного сообщества использует А. С. Бурмистров, который также рассматривает *местные сообщества* как субъекты самоуправления, поскольку они являются теми социально-правовыми образованиями, по отношению к которым определяются действительные потребности муниципализации и формируются соответствующие полномочия¹⁸. Однако он подчеркивает, что в юридической науке пока плохо проработаны подходы к понятию местного сообщества и оно редко используется в документах муниципалитетов. Как редкое исключение он приводит пример Устава Свердловской области, в котором имеется специальная статья 89 «Право местных сообществ на самоуправление». В части второй этой статьи определяется, что «субъектами местного самоуправления являются местные сообщества — объединения граждан, проживающих в городских, сельских поселениях и на иных территориях, основанные на общности потребностей и жизнедеятельности»¹⁹.

¹⁶ См.: Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. 1999. 13 апреля. П. 1.1.

¹⁷ Балабанов А. Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача // Местные сообщества и местное самоуправление. М., 2000.

¹⁸ Бурмистров А. С. Местное сообщество как субъект самоуправления // Правоведение. 2000. № 5. С. 36–42.

¹⁹ Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1995. Вып. 1. С. 272–273. Цит. по: [Бурмистров А. С. Указ. соч.].

В разные годы местными (соседскими) сообществами занимались историк Д. А. Левчик²⁰, социолог И. В. Мерсиянова, которая ввела понятие «гражданское сообщество»²¹, специалист по сельским сообществам из Архангельска Г. В. Тюрин²², юрист О. Л. Савранская²³, социолог И. Е. Кокарев, создавший первый в России центр поддержки соседских сообществ «Народный Фонд» и выпустивший несколько монографий²⁴.

Серьезно рассматривал местные и соседские сообщества О. И. Генисаретский, который отмечал, что в исследованиях выделяются четыре основных признака «местного сообщества»:

- 1) население / общность людей (историческая, культурная, соседская и т. д.);
- 2) место / территория / пространство в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и т. д.);
- 3) социальное взаимодействие (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общие правительственные услуги, организации, взаимосвязь в производственной деятельности и т. д.);
- 4) чувство сообщества / психологическая идентификация с обществом (общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в сообществе, чувство ответственности перед сообществом и т. д.).

Таким образом, *местное сообщество обозначает* группу людей в природной окружающей среде с географическими, политическими и социальными границами и достаточно развитым общением друг

²⁰ Левчик Д. А. Становление общественного самоуправления в России: территориальные и производственные протестные движения. 1988–1993: Автореф. дисс. д-ра ист. наук. М., 2005.

²¹ Мерсиянова И. В. Общественные объединения как элемент местного самоуправления: проблемы институционализации: Автореф. дисс. канд. соц. наук. Новосибирск, 2002.

²² Тюрин Г. В. Дом окнами на зарю. Архангельск, 2003.

²³ Савранская О. Л. Территориальное общественное самоуправление // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения. СПб., 2000.

²⁴ Кокарев И. Е. Соседские сообщества – путь к будущему России. М., 2005.

с другом. Люди или группы людей взаимодействуют на определенной территории для достижения совместно разделяемых целей²⁵.

Гражданское (общественное) участие. Рассмотрим подходы к понятию «участия» (public participation), в том числе гражданского, на локальном уровне. Мне кажется важным «развести» понятия «политического», «гражданского» и «общественного» участия, хотя каждая из этих форм участия может быть реализована и на локальном уровне.

Такую попытку «развести» понятия «политического», «гражданского» и «общественного» участия предпринимает в своих работах А. Ю. Сунгуров²⁶. Разделяя эти понятия, он прибегает к анализу форм и сфер участия, и тогда «политическое» участие определяется в первую очередь как «участие в политическом процессе», а точнее — в выборах, причем в выборах на всех уровнях, однако такого рода участие является наименее действенной формой «гражданского» участия. Он подчеркивает, что «гражданское» участие в особенности важно при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, школьного и дошкольного образования, уровня занятости и т. д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники иногда подходят не имея детальной информации и не чувствуя конфликт «изнутри». «Общественное» участие отличается от «гражданского» участия отсутствием среди его форм электоральной активности, уклонением от деятельности в политических партиях и движениях, а также от форм протестного участия. Сунгуров дает следующее определение общественного участия: «участие НКО и отдельных жителей в обсуждении и принятии решений органами власти (в большинстве случаев на местном уровне), а также контроль за их выполнением. Кроме того, к категории общественного участия можно отнести и вовлеченность граждан в саму деятельность общественных организаций, в рамках которых возможны решение проблем и реализация интересов многих людей и без всякого участия власти».

При анализе активности граждан «по месту жительства» мне ближе всего термин «общественное» участие и даже еще более простой — «участие жителей» (public participation, residents' participation), отражающие вовлеченность и реальное участие жителей не только

²⁵ *Генисаретский О.* «Гражданское» и «местное» в городском самоуправлении // <http://prometa.ru/olegen/publications/27>.

²⁶ *Сунгуров А.* Общественное участие как условие формирования гражданского общества // <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>.

в обсуждении, но и в реализации своих идей на локальном уровне, связанных в первую очередь с улучшением среды их проживания. В указанной выше книге *Cities of Europe...* дается множество разных подходов к термину «участие». Так, Нико Нелиссен, рассматривая методы общественного участия, подчеркивает, что участие — это широкий термин, объединяющий различные ситуации участия граждан в процесс принятия решений²⁷.

Он предлагает рассматривать «участие» с точки зрения:

- а) социальных секторов (здравоохранение, соцобеспечение или городская реконструкция и т. п.);
- б) тематики (например, участие при обсуждении городской реконструкции — центра города или окраинных микрорайонов);
- в) границ (географические или административные границы — от дома — города — до региона);
- г) участников — отдельных лиц (жители, собственники, пользователи, заинтересованные люди), групп (жителей, соседей), категорий (группы с общими интересами) и организаций (городской совет, ассоциации, корпорации);
- д) уровней — здесь он ссылается на «лестницу участия» С. Арнстейна²⁸ (манипуляция — терапия — информирование — консультации — формальная (успокоительная) причастность к принятию решения — партнерство — делегирование властных полномочий — гражданский контроль).

В интерпретации Нелиссена «участие» можно показать как континуум, на одном конце которого принятие решения полностью в руках городских агентств (властей), а на другом — полностью зависит от самих граждан²⁹.

Между ними можно найти самые разные уровни участия:

— *информационное* участие, когда власть дает некоторую информацию (обычно задним числом) о своих планах (например, реконструкции микрорайона);

²⁷ *Nelissen N. Methods of public participation in Western Europe. Experiments with public participation in urban renewal in Western European municipalities // Cities of Europe: public participation in revitalizing of urban environment / ed. by T. Deelstra, O. Yanitsky. M., 1991. P. 53.*

²⁸ *Arnstein S. A ladder of participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35. № 4. P. 216–224.*

²⁹ *Nelissen N. Op. cit. P. 56.*

— *содействующее* участие, когда правительственные структуры не только информируют граждан о чем-либо, но дают им возможность (стимулируют) сделать свой вклад (письменно или устно) в обсуждение этих планов;

— *дискуссионное* участие, когда помимо информации и сбора «отзывов» (реакции на информацию) правительственные структуры предоставляют возможность принять участие в обсуждении (форумы, слушания) своих планов;

— *соучастие*, когда граждане имеют возможность участвовать в выработке решения.

По его мнению, для всех видов участия есть некоторые общие моменты. «Участие предполагает реорганизацию — реорганизацию процесса принятия решения!»³⁰

Оценка деятельности соседских сообществ. Очень важно сделать «процесс развития соседских» сообществ понятным и для тех, кто принимает решения (правительственный сектор), и для бизнеса, и для самих жителей. Важно показать изменения — «измерить» развитие соседского сообщества. Но здесь мы сталкиваемся с рядом проблем. Это связано с тем, что «развитие», выраженное в цифрах, не отражает реальный эффект развития соседских сообществ, и может так случиться, что спонсоры или грантодатели будут считать, что в сравнении с масштабом инвестирования прибыль очень мала. И это так, когда местное сообщество очень медленно меняется, постепенно решая свои проблемы. Изменения (развитие) не всегда очевидны и измеряемы. Никакая статистика не высветит и не выразит суть того эффекта, который дает развитие соседских сообществ. Мы говорим о тех невидимых факторах, которые проявляются лишь через некоторое время: люди стали счастливее, менее одинокими, более активными, ощущают большую безопасность и защищенность, чувствуют поддержку соседского сообщества и собственную силу, у них появляется больше возможностей для реализации своих планов, они стали лучше знать свои права. В них развивается гражданское мужество, появляются новые возможности мобилизации, представления своих интересов, обучения, изменения профессии и т. д.³¹

³⁰ Nelissen N. Op. cit. P. 56.

³¹ См.: *Вепсег И.* Доклад «10 years of community development in the USA, Europe and Russia: Criteria and indicators» / International Conference. Moscow, 16–19 October 2002 (перевод доклада Е. Шоминой).

9.2. Социальная практика

Западная социальная практика и современные подходы. Особое значение развития соседских сообществ в западном контексте связано с сильной социальной стратификацией западного общества, территориальным закреплением социальных различий, которые были изучены и описаны мною ранее³². Вытекающее из этого типичное отношение к «адресу человека» как показателю его социального статуса заставляет тысячи организаций жителей среднего класса направлять свои усилия на «охрану и поддержание» престижности микрорайона и своего статуса. В районах бедности локальные организации жителей стремятся объединить все усилия, в том числе путем самоорганизации жителей, и направить их на оздоровление среды проживания. И в том и в другом случае различные причины и модели самоорганизации жителей для улучшения качества жизни предполагают повышение социальной активности и самореализации жителей, поиск конструктивного взаимодействия с органами власти и местным бизнесом, большую включенность в структуры гражданского общества. Здесь развитие соседских сообществ направлено не столько на борьбу против «исключения» из сообщества, сколько на борьбу «за включение» в него³³.

Например, в США — стране развитых, как принято считать, форм гражданского общества наблюдался выраженный рост локальных соседских сообществ (гражданских комьюнити) начиная с 1960-х годов. Но и в последующие годы внимание к этим процессам не ослабевало. Так, в 2007 г. активно развернулась специальная программа развития соседских сообществ в Чикаго The New Communities Program, в которую будет вложено только фондом Макартуров 26 млн долл.³⁴. Привожу этот пример, потому что за ним не только проблемы соседских сообществ в Чикаго, которые по-прежнему остаются острыми и требуют особого внимания, но и потому, что речь идет о грамотных социальных интервенциях, подкрепленных научными исследованиями. Такие социальные интервенции осуществляют профессиональные социальные организаторы через десятки и сотни институтов подде-

³² *Шомина Е. С.* Контрасты американского города, М., 1986. С. 36–54, 96–109.

³³ *Henderson P.* Social inclusion and citizenship in Europe. The contribution of community development // *Opbouw*, 1997. № 5.

³⁴ Investing in Chicago neighborhoods. Remarks by Jonathan Fanton. City Club of Chicago. 2007. May 23 // <http://www.macfound.org/site/apps/nl/content2>.

ржки — от национальных центров, которые разрабатывают стратегии развития соседских сообществ, до соседских центров, которые создают в самих микрорайонах. Этот процесс прекрасно описан в книге Роберты Грац «Город в Америке: жители и власти»³⁵. Как пишет переводчик книги и автор предисловия В. Л. Глазычев: «В этой книге можно узнать о том, как живут города Америки, воспринимаемые в логике снизу вверх: от дома, двора, от «соседства», представляющего собой нечто среднее между обжитым кварталом и обжитым микрорайоном (насколько последнее возможно), к городу»³⁶.

Развитие локальной жизни в «комьюнити» считается важнейшим признаком зрелости демократического общества и в США, и в Канаде, и в Западной Европе.

Российский опыт институализации соседских сообществ. Процесс самоорганизации жителей — соседское сообщество — ТОС. Сам по себе процесс самоорганизации жителей и создания соседского сообщества в известной мере независим от наличия каких-либо структур: не нужно никаких особых разрешений, помещений и особых средств для того, чтобы «самоорганизоваться» и устроить праздник для своих (и соседских!) детей в подъезде или на сельской улице, чтобы создать свою прогулочную группу или свою пожарную дружину, свой «мини-стадион» или выпускать свою газету.

В России самоорганизация на локальном уровне для решения проблем местного сообщества имеет достаточно развитую историю с яркими примерами. Дореволюционные документы позволяют говорить о том, что в российском обществе действовали различные локальные организации жителей, участвовавшие в благоустройстве и защищавшие свою жилую среду.

Напомним о такой старой форме самоорганизации жителей, как домкомы. Они были одним из наиболее распространенных институтов социального контроля и социальной помощи. Первые из них появились в 1915 г. по распоряжению властей. На них возлагалась организация распределения продовольствия, выдача хлебных и иных карточек. Первоначально домовые комитеты возглавляли сами домовладельцы или наемные домоуправы. Однако позже, когда после Февральской революции, по выражению Т. М. Говоренковой, «на-

³⁵ Грац Р. Город в Америке: жители и власти. М., 1995.

³⁶ Глазычев В. Предисловие // Грац Р. Город в Америке: жители и власти. М., 1995. // http://www.glazychev.ru/books/translations/preface_Gratz.htm.

родовластие вылилось в массовое самоуправство», присвоение себе различных прав, среди которых было и право не платить за квартиру, чтобы «не дать наживаться на народном горе спекулянтам-домовладельцам», домкомам были приданы другие функции. В то же самое время разгул анархии вызвал необходимость создания отрядов самообороны, привел к усилению самоорганизации жителей-квартиросъемщиков. Она служила и для поддержания хотя бы в относительном порядке домов, о которых хозяева прекратили заботиться. В период полной разрухи именно домовые комитеты на некоторое время оставались единственной структурой, хоть как-то оказывавшей помощь жителям³⁷.

В 1920-е годы существовали объединения жителей многоквартирных домов, которые назывались жилищными товариществами. Жители объединялись специально, чтобы спасти свои дома от разрушения (разворывания досок и бревен для печек) жителями соседних домов в период сильных холодов на фоне полного бездействия местной власти³⁸.

В разряд этих же примеров самоорганизации на локальном уровне в городской среде отнесем существовавшие с конца 1920-х годов жилищно-строительные кооперативы, а в пригородной местности — уличные комитеты. В середине 1980-х годов по всем городам и весям трудились молодые жители СССР, создававшие свои Молодежные жилищные комплексы (МЖК), которые стали прекрасными образцами самоорганизации на локальном уровне, причем помимо вопросов создания своей жилой среды лучшие МЖК вкладывали много сил и в создание «соседства», формирование «соседского духа», «чувства соседства». Примеры этой самоорганизации можно и сейчас найти в жизни многих МЖК, сохранивших этот соседский дух.

В конце 1980-х годов сначала в Москве, а чуть позже в других городах тогда еще Советского Союза стали появляться самые разные локальные объединения жителей, направленные на улучшение своей жилой среды. Появление в это время комитетов территориального общественного самоуправления (ТОС) стало своего рода «оформлением» таких локальных инициатив в общественные структуры по

³⁷ Говоренкова Т., Савин Д. Жилищно-арендная кооперация. Опыт новой экономической политики и возможность его применения в современной России // Жилищный альманах. 1999. № 4. С. 46.

³⁸ Обращаю внимание читателя, что это были объединения не собственников, но жителей!

месту жительства. К 1991 г. в Москве насчитывалось около 250 ТОС, существовала Московская ассоциация ТОС, проходили регулярные конференции, в Моссовете был создан специальный Отдел по работе с ТОС, существовал свой журнал «Самоуправление».

Анализ деятельности различных ТОС конца 1980-х — начала 1990-х годов и мотивации участия в их работе многих москвичей указывают на комбинацию чувств «страха» и «смелости», лежащих в основе мотивации участников, — страха перед невозможностью в одиночку решить свои проблемы в свете резкого (тогда казалось «одномоментного») изменения всех «правил игры» и перехода от патерналистских моделей к рыночным и смелости взяться за решение проблем самостоятельно.

Местные проблемы и ТОС. За прошедшие с появления первого ТОС почти 20 лет значимость соседских организаций (оформленных или не оформленных в виде ТОС) не только не снизилась, но все более становится осознанной в свете обострения типичных местных проблем. С точки зрения некоторых исследователей, ТОС создаются как раз для того, чтобы «протезировать» те дыры, решать те проблемы, до которых не доходят руки у местной власти³⁹.

Во-первых, это проблемы «защиты своей территории»: протесты против размещения на территории нежелательных зданий, прокладки автомагистралей, проблемных объектов и проч., а в последнее время против реконструкции микрорайонов, фактически полностью разрушающих сложившиеся в них уклады жизни.

Во-вторых, проблемы «улучшения своей жилой среды»: благоустройство и озеленение, освещение (как повышение безопасности), безопасность и сохранение среды проживания при реконструкции.

В-третьих, проблемы досуга молодежи и пожилых людей: перенасыщенность казино и игральными автоматами при отсутствии объектов культуры и спорта в так называемых спальных микрорайонах, исчезновение государственных молодежных клубов, бесплатных секций, доступных кинотеатров.

В-четвертых, проблемы развития (улучшения) социальных услуг, которые также имеют тенденцию к резкому сокращению, ухудшению качества, росту стоимости.

³⁹ Зендриков К. Местное сообщество как предмет социотехнической работы // Решение социальных проблем в местном сообществе. М., 2000. С. 32.

Большой блок проблем возник в самые последние годы в связи с сокращением муниципальных инвестиций в содержание жилого фонда, резким ухудшением качества жилищно-коммунальных услуг и принятием нового Жилищного кодекса (подробнее об этом см. далее в наст. гл.).

Пока еще у нас осознанно не сформулированы задачи «улучшения имиджа территории», «повышения ее привлекательности для новых жителей и инвесторов», «восприятия адреса как показателя социального статуса проживающих».

Формирование в России локальных организаций жителей нашло отражение в Законе о местном самоуправлении (МСУ) 2003 г. В главе пятой, «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления», говорится, что жители могут принять участие в территориальном общественном самоуправлении, под которым «понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»⁴⁰.

В Законе используется термин *самоорганизация граждан*, который определяет практическое и повседневное участие граждан в местном самоуправлении. Иными словами, необходима самоорганизация — организация самих себя для каких-либо изменений в том месте, где вы живете.

На практике самоорганизация жителей как одна из форм реализации права граждан на местное самоуправление означает *активное участие* граждан в местной жизни, причем это участие наиболее продуктивно, если оно реализуется через разнообразные общественные структуры, которые формируют ткань современного гражданского общества, создают *соседское сообщество*.

Соседские сообщества сегодня в России могут «оформляться» в различные локальные организации жителей (домкомы, комитеты (советы) самоуправления микрорайонов, советы микрорайонов, уличные комитеты, советы общности сел). Все это различные уровни и формы организации ТОС. Речь идет о локальных организациях жителей, которые способны определять общие для всех жителей

⁴⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 27.

интересы, выражать эти интересы, а также защищать и добиваться реализации этих интересов. В этом свете их создание (во многих случаях — воссоздание и реанимация) является одной из важнейших задач гражданского общества.

Именно эти организации формируют «кирпичики», из которых строится система ТОС в муниципалитетах России. По моему мнению, ТОС — это организационно оформленная активность соседского общества.

Проблемы современного соседского сообщества. Возможно выделить две группы таких проблем. Во-первых, это проблемы «внутренние» — взаимоотношения внутри соседского сообщества. Во-вторых, «внешние» — взаимоотношения с «внешним окружением».

К внутренним проблемам можно отнести:

- пассивность и недоверие самих жителей;
- отсутствие демократических навыков (нет навыков самовыражения, выслушивания других, разрешения конфликтов, достижения консенсуса); трудно взять на себя ответственность; нехватка настойчивости и времени; неуверенность в возможности добиться конкретных результатов; страх перед властью⁴¹ (жители сейчас все реже верят, что их голос для кого-то важен, что его «услышат» и «учтут»);
- разнонаправленная деятельность других «акторов» на территории — государственных (муниципальных), частных, общественных, которые не учитывают интересы жителей, и возникает необходимость согласования интересов различных акторов на территории;
- слишком большой объем волонтерской работы;
- недостаток средств и времени.

Внешние проблемы составляют:

- плохое законодательство (всех уровней);
- плохое исполнение существующего законодательства;
- отсутствие признания и понимания со стороны органов МСУ;
- покушения на территорию (строительство, дороги и др.);

⁴¹ Материалы Илоны Версег — исследователя соседских сообществ и руководителя Community Development Foundation Венгрии, руководителя ряда международных проектов по развитию соседских сообществ в Восточной Европе.

- перепрофилирование (уничтожение) объектов соцкультбыта;
- вселение нежелательных групп жителей.

На сегодняшний день многие опытные комитеты территориального общественного самоуправления осуществляют различную деятельность: лоббистскую, контрольную, защитную, правоохранную, информационную, просветительскую, социальную, культурную, по разрешению конфликтов.

Если от теоретических тезисов перейти к конкретным примерам, то среди них будут сотни (а возможно, уже и тысячи по всей России) адресов микрорайонов, в которых жители объединяются «против»: против власти или строительных фирм, чтобы защитить свою территорию от «точечного» (уплотнительного) строительства, внедрения в сложившиеся и любимые жителями микрорайоны новых объектов или трансформации (перепрофилирования) привычных объектов соцкультбыта. Среди весьма ярких назову комитеты ТОС в ближайшем Подмосковье — особенно в Одинцово, Голицино, Красногорске, Мытищах и т. д.

Однако есть не меньше примеров, когда люди в России объединяются и «за» — для решения местных проблем (транспорта, безопасности, благоустройства и т. п.).

Показательным примером самоорганизации на локальном уровне становится, например, создание собственных «пожарных дружин» на местах. Такая своя дружина была создана в селе Березники Архангельской области, куда не могла доехать из райцентра пожарная машина. Или на другом конце России, в селе Николаевка (Еврейская АО), люди объединились для того, чтобы в своем селе построить фонтан, еще в одном — и это сегодня происходит все чаще — чтобы восстановить или заново построить храм, создать клуб или спортзал.

Довольно много примеров самоорганизации жителей, направленной на обеспечение безопасной для жизни среды. Состояние среды, активность жителей, вопросы досуга — все это вещи тесно взаимосвязанные. Однако эта деятельность может быть расценена и совсем с иных позиций. Так, к примеру, П. Биргер утверждает, что «самоорганизация граждан для обеспечения собственной безопасности — не победа, а поражение нашего общества». Есть самостоятельные гражданские инициативы, есть инициативы явно политические, но объединяются все — студенты в Петербурге, Воронеже и Екатеринбурге, дачники в Ижевске и Магадане, жители кварталов

в Москве и Нижнем Новгороде, рабочие в Тюмени. Самоорганизация безопасности — показатель кризиса общественных институтов, которые не способны добиться от государства возможного минимума правопорядка⁴².

Масштабы деятельности ТОС в России. Не так легко ответить, много ли ТОС в России, особенно если иметь ввиду, что отнюдь не везде ТОС имеют статус юридических лиц, не везде они получают помощь и поддержку власти. Однако ТОС в разных своих формах существуют во всех регионах России. Есть отдельные данные по различным областям и городам, полученные мною путем экспертного опроса, проведенного в октябре 2007 г. В одних городах ТОС (и как их варианты — уличные комитеты, квартальные комитеты) «покрывают» всю территорию города, и их деятельность ощутима, поскольку в ней участвует большая часть жителей города. Среди таких городов: малый город Дзержинский (МО) — восемь ТОС, в Нижнем Новгороде — 64 ТОС; в Омске — 76 ТОС и около 200 домов; в Перми — 84, уличных комитетов — 256 (плюс пять окружных советов домовых и квартальных комитетов); в г. Чайковском (Пермской области) — 11 ТОС, в Обнинске — 10, в Самаре — 90, Северобайкальске — 10. Около 60 ТОС в деревнях Архангельской области. Могу сразу отметить, что широкое распространение ТОС получили в тех городах, где были созданы различные центры поддержки ТОС. Часто ими становятся отделы по работе с ТОС (или с общественными организациями и ТОС). Успешно работают и конструктивно поддерживают ТОС как раз отмеченные выше города — Пермь, Омск, Томск, Дзержинский, Сургут. Центрами поддержки ТОС становятся и ресурсные центры НКО (Ярославль), старые — зрелые ТОС (Иваново).

Представленные выше несистематизированные цифры не позволяют должным образом оценить реальную эффективность этих организаций и реальную вовлеченность в них жителей. Специальных методик для такой оценки пока нет, хотя оценка эффективности ТОС, измерение этой эффективности, влияния деятельности ТОС на развитие территории и собственно жителей чрезвычайно важны.

⁴² Бургер П. Негражданская самооборона // www.expert.ru/printissues/northwest/2006/42/negrzhhdanskaya_oborona/.

9.3. Самоорганизация в связи с реформой ЖКХ

Самоорганизация в жилищной сфере как обязанность жителей.

Сегодня во многих случаях ключевыми вопросами в деятельности ТОС становятся жилищные вопросы. Особенности современного этапа развития ЖКХ объективно требуют:

- активизации участия жителей;
- включения жителей в обсуждение и разработку проектов и программ развития их домов, микрорайонов, муниципалитетов;
- усиления влияния граждан на принятие властных решений и на контроль за их исполнением, а также самоуправления на низовом уровне.

До недавнего времени все это было некоторой «теорией», когда вдруг (для миллионов россиян это действительно «вдруг»!) оказалось, что мы — жители — сами должны не только своей собственностью «владеть», но и нести за нее ответственность, в том числе управлять ею. Жилищный кодекс продиктовал нам обязанность объединяться, проводить собрания, принимать коллективные решения о том, кто, собственно, далее будет управлять нашей собственностью. Современное жилищное законодательство само выступило важнейшим социальным организатором!

Там, где еще недавно *самоорганизация была правом*, она стала *обязанностью* и зачастую острой *необходимостью*.

В первую очередь этот процесс связан с появлением на рынке высокотехнологичных товаров, у которых может быть только коллективный потребитель, — подъездные домофоны, коллективные телеантенны, системы коллективного доступа в Интернет, станции доочистки питьевой воды, мини-котельные, экологически чистые мусоросжигательные мини-печи и др. В этом случае местное сообщество может рассматриваться и выступать как коллективный заказчик, собственник и (или) пользователь данного оборудования.

Одновременно идет перераспределение прав собственности в жилищной сфере, которое приводит к созданию коллективных собственников недвижимости и коллективных заказчиков на жилищно-коммунальные услуги. Этот очень болезненный и сложный процесс

объективно разворачивается и задает свою трактовку и свои требования к «местным сообществам»⁴³.

Процесс переноса ответственности с патерналистского государства на собственника жилья, наряду с острыми процессами в муниципальной, социальной, экологической и других сферах нашей жизни, заставляет нас пристально посмотреть на вопросы самоорганизации, самоуправления, участия, соседских сообществ. Все эти термины сегодня в России наполняются принципиально новым смыслом и порождают принципиально новые вопросы.

Самоорганизация на уровне многоквартирного дома. На уровне одного многоквартирного дома сегодня существуют три формы самоорганизации жителей, отражающие особенности позиций разных групп жителей (наниматели, члены ЖСК, собственники своих квартир, члены семей...) по отношению к своим квартирам и к имущественному комплексу в целом⁴⁴. Во-первых, это организации жителей в «домах смешанной формы собственности», где часть квартир приватизирована, а часть остается собственностью муниципалитетов, а ТСЖ не создано. Как правило, это домкомы, которые можно встретить во многих городах России, причем как старые (не распавшиеся, сохранившиеся с доперестроечных времен), так и новые, появившиеся в самые последние годы именно как некоторый «ответ» на жилищную реформу.

Во-вторых, это жилищные кооперативы, которые имеют давнюю историю (создавались с конца 1920-х годов, стали «государственным жилищным фондом» после 1937 г., возникли вновь в конце 1960-х годов). К 1991 г. доля жилищного фонда ЖСК составляла 10% всего жилищного фонда России. Сейчас эта доля снизилась в связи с тем, что кооперативы принуждали перерегистрироваться в ТСЖ, и многие это сделали. Однако в 2006 г. были приняты необходимые поправки в Жилищный кодекс, и кооперативы «оставили в покое». Теперь они могут и дальше продолжать существовать в кооперативном статусе, а жители — демократическим путем избирать правление, принимать свой кооперативный устав и т. д.

В-третьих, это собственно товарищества собственников жилья (ТСЖ), формирование которых идет с середины 1990-х годов.

⁴³ Зендриков К. Указ. соч. С. 34.

⁴⁴ Речь идет о здании и земле под ним, относительно которых у собственников квартир есть право долевой собственности.

Самоорганизация в ТСЖ. Рассмотрим причины медленного создания ТСЖ. Здесь можно выделить несколько блоков проблем, стоящих не только перед собственно жителями и их инициативными группами, но и перед органами местного самоуправления, перед ДЕЗ и другими управляющими компаниями. Для власти это потеря контроля над жилищным фондом и над финансовыми потоками в этой сфере, для работников ДЕЗ — появление конкурентов, потеря финансовых потоков и работы. Огромный блок проблем стоит и перед жителями. Здесь и существенные расходы, необходимые для регистрации ТСЖ (от 20 до 100 тыс. руб.), и сложности в получении необходимой информации и документов, отсутствие среди жителей грамотных управленцев и бухгалтеров и еще многое.

Важно подчеркнуть, что здесь самоорганизация жителей — это важнейший процесс «освобождения» власти от ответственности за жилищный фонд, избавление от ряда проблем. С этой точки зрения, казалось бы, власть первая должна содействовать этому процессу. Однако этого на практике не происходит.

В самое последнее время количество ТСЖ стало увеличиваться достаточно быстрыми темпами. Так, только с января по июль 2007 г. доля жилищного фонда, переданного ТСЖ (или хотя бы в домах, где были созданы ТСЖ), выросла до 20 %.

Этот прирост, с одной стороны, отражает завершение строительства большого количества новых (и дорогих!) домов, с другой стороны — целый ряд шагов, сделанных для стимуляции этой формы самоорганизации жителей со стороны власти. Я бы сказала, что сейчас происходит серьезный «разворот власти к проблемам ТСЖ». Это косвенно является результатом многолетних усилий организаций жилищного движения⁴⁵.

Деятельность общественных структур совместно с экспертным сообществом привела к положительным сдвигам в сфере ТСЖ: недавно были сняты несколько трудно выполнимых требований при регистрации ТСЖ, сняты некоторые налоги (например, земельный налог). Более того, сегодня именно наличие ТСЖ является условием выделения муниципальных средств на капитальный ремонт домов. Это связано, в частности, с условиями выделения муниципалитету средств на капитальный ремонт из созданного совсем недавно Феде-

⁴⁵ См.: *Шомина Е. С.* Жители и дома (общественные организации жилищной сферы). М., 1999.

рального фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: доля ТСЖ должна составлять не менее 5% всего жилищного фонда муниципалитета. (Сейчас во многих городах только 2–3%.) Например, в Тамбове (300 тыс. жителей) сегодня есть 42 ТСЖ (1,8%), и, для того чтобы город получил федеральные средства, нужно срочно создать ТСЖ еще в 75 домах⁴⁶.

Однако такая постановка вопроса может привести к созданию «бумажных» ТСЖ и дискриминации жителей тех домов, где по ряду вполне объективных причин не выгодно, не целесообразно, да и просто не с кем создавать ТСЖ. Это, к примеру, может быть характерно для жителей старых (построенных в 1960–1970-х годах) девятиэтажных домов на окраине Москвы да и во многих уголках России. Такие дома «неперспективны» для создания ТСЖ, и лучшее, что могут сделать жители таких домов, — создать грамотный домком, который может помочь жителям.

Если сегодня «управление недвижимостью» стало обязанностью собственника, а он никогда ранее с этой обязанностью не сталкивался, особенностей управления недвижимостью не знает, то кто, как и когда его этому научит?

Здесь мы сталкиваемся одновременно с двумя разнонаправленными процессами. С одной стороны, миллионы людей (по закону!) обязаны сами управлять своей недвижимостью, но не хотят и даже и не собираются это делать. С другой стороны, есть группы жителей, которые активно заинтересованы в сохранении своей недвижимости, грамотном управлении ею, и они готовы сами вкладывать в это свои силы и время. В первом случае стоит задача вовлечения и просвещения незаинтересованных людей. В этой ситуации большие усилия лидеров и социальных организаторов, способных выступать инициаторами самоорганизации на уровне дома или микрорайона, могут оказаться просто невостребованными либо мало эффективными.

Во втором случае, как показывает практика, инициативные люди не встречают никакой помощи со стороны местной власти и тем более работников ЖКХ. Наоборот, настороженность, ревность, откровенное сопротивление их активному «внедрению» в процесс управления собственным имуществом. Учитывая, насколько большие средства и личные, и государственные до сих пор «крутятся» в системе ЖКХ, все это более чем понятно.

⁴⁶ По данным портала www.i-stroy.ru.

На этом фоне возникает еще одна весьма важная проблема — у нас практически отсутствует система информирования жителей, крайне мало профессиональных и доступных по языку и изложению материала изданий. Назову только уже старые, более 10 лет работающие на благо жителей еженедельные московскую жилищную газету «Квартирный ряд» и питерский «Консьерж». Лишь в самое последнее время возникла «Вологодская коммунальная газета». Делают самые первые шаги журналы «Управление многоквартирным домом» и «Председатель ТСЖ». В сфере поддержки ТОС вообще нет никаких профессиональных изданий. Изредка материалы проходят в российской газете «Местное самоуправление»⁴⁷.

Практически нет подготовки социальных организаторов, крайне мал ресурс людей, готовых к такой деятельности. Мои многочисленные встречи с представителями системы ЖКХ в разных городах России позволяют говорить о том, что работники ЖКХ не видят жителя и его проблемы, не умеют учитывать его мнение. Нигде нет хороших специалистов «по работе с жителями». Не выделяются средства на обучение жителей. При этом не востребованы и редко находят применение в этой области хорошие специалисты из третьего сектора, которые сегодня могли бы прийти в сферу ЖКХ из других сфер, где уже давно есть хорошие социальные организаторы — сфера женского и экологического движения, многочисленные организации, занимающиеся с детьми и подростками. Все эти вопросы, в том числе как «вопросы жилищной демократии и самоорганизации» внести в сферу профессиональных управленцев многоквартирными домами, активно обсуждались на прошедшем в декабре 2007 г. Форуме жилищного просвещения⁴⁸.

Чрезвычайно важно умение демократическим путем передать свое право на управление своим имуществом. Возникает вопрос: кому? В ряде регионов России ответ на этот вопрос звучит так: «Именно ТОС может стать выразителем ваших интересов в сфере управления недвижимостью! ТОС может стать управляющей компанией». Такой ответ, основанный на реальной практике, дает А. М. Смышляев из Владивостока, где созданные при поддержке его организации ТОС в разных городах Приморского края успешно работают в этой сфере.

⁴⁷ Очень хорошая газета, но издается раз в месяц и вопросы ТОС там встречаются редко.

⁴⁸ *Шомина Е. С.* Жители — не хлебники // *Квартирный ряд*. 2008. № 1. С. 11.

Однако есть много специалистов, которые категорически со Смышляевым не согласны, мотивируя это тем, что у «ТОС другие задачи», «ТОС — объединение не собственников, а жителей!».

В городе Астрахани делают ставку на «непосредственное управление», и главным «действующим лицом» при этом становятся домокомы, способные помочь жителям организовать «непосредственное самоуправление»⁴⁹.

Во многих городах России именно через структуры ТОС идет процесс жилищного просвещения. Так, в Нижнем Новгороде ТОС города предоставили свои площадки для реализации проекта по информированию и консультированию жителей, который реализует нижегородский Центр поддержки гражданских инициатив вместе со студентами-старшекурсниками юрфака ГУ-ВШЭ (Нижегородский филиал), просвещение жителей в жилищной сфере взяли на себя ТОС в Ярославле при поддержке Центра социального партнерства г. Ярославля. Аналогичная работа ведется в Перми, Краснодаре, Волгограде. Объединение этих разных центров поддержки позволило реализовать в России большой просветительский проект «Сеть школ жилищного просвещения»⁵⁰. Однако для России с ее масштабами этого проекта явно недостаточно для продвижения идей жилищного просвещения и поддержки тех ТОС, которые взяли на себя эту нелегкую задачу.

Последние новости и комментарии специалистов по поводу фонда капитального ремонта о том, что распределение средств этого фонда грозит дискриминацией по отношению и к тем домам, жители которых не создали ТСЖ, и к тем, где выбрали непосредственное управление в своих домах, подтолкнули к усилению самоорганизации не только на локальном, но и на городском и на федеральном уровнях.

Самоорганизация в жилищной сфере и жилищное движение. При обсуждении деятельности жилищного движения применительно к ТСЖ имеются в виду, с одной стороны, деятельность различных городских ассоциаций ТСЖ (в Ростове, Ижевске, Санкт-Петербурге), некоммерческого партнерства «Управдом» (Москва) и многих других, а с другой стороны, деятельность экспертов, в частности, входящих в Общественный совет по жилищной политике при Министерстве регионального развития, который стал востребованной дискуссионной

⁴⁹ См.: www.ikd.ru.

⁵⁰ См.: www.shgp.ru.

и информационной площадкой по этой тематике, в Общественный совет жилищных экспертов, действующий с 1994 г. при Московской городской думе (ныне при фракции «Яблоко — объединенные демократы»), а также в Общественный совет при депутате Государственной Думы Г. П. Хованской, которая сама является одним из ярких лидеров российского жилищного движения.

Почти одновременно в России создано движение «Жилищная солидарность» (во главе с правозащитником Л. В. Пономаревым, Москва), «Русское движение жилищного самоуправления», которое «опирается на передовую часть жителей — на тех, кто не ждет манной небесной, а сам берет свой дом и землю под контроль, активно сопротивляется попыткам властей саботировать самоуправление». Как сказал один из участников этого движения, «жилищное самоуправление — это школа самосознания и коллективизма»⁵¹. Его возглавил депутат Государственной Думы РФ от Астраханской области и давний защитник жилищного самоуправления О. В. Шеин. Движение поддерживает политическая партия «Справедливая Россия». Идет создание Всероссийской Ассоциации НКО в поддержку развития ТСЖ и ЖСК. Ее учредительное собрание прошло 4 июня 2007 г. Городские организации защиты жилищных прав созданы в Перми, Ижевске и проч.⁵² Региональные коалиции самоуправляющихся домов существуют в целом ряде регионов, например в Астрахани (Союз жителей), Новосибирске (Координационный совет жильцов), Ижевске (Движение ижевских домкомов), Саратове (Народный жилищный форум), Москве (Жилищная солидарность), Перми (Движение жителей), Ярославле (Жилищная солидарность).

Таким образом, принципиальные изменения в управлении современными многоквартирными домами становятся важнейшим стимулом, с одной стороны, к самоорганизации жителей и созданию локальных организаций на уровне дома, соседских сообществ, укреплению общинного развития, а с другой — к объединению этих локальных организаций в массовые городские и российские жилищные движения.

⁵¹ См.: www.ikd.ru.

⁵² См.: Справочник жилищного движения России / ред.-сост. Е. С. Шомина. М., 2007.

Взаимодействие организаций жителей по поводу городской среды с властью муниципальной является важнейшим полем социального партнерства. Организации соседских сообществ создают возможности для практического участия широких слоев жителей в принятии решений относительно их собственной среды проживания. Именно там широко используются различные способности жителей, не востребованные в других институтах общества, в том числе творческие, созидательные. Именно в локальных организациях через механизмы участия в решении локальных проблем и реализации принятых решений жители получают реальные гражданские навыки.

«Общинное развитие — это укрепление гражданского общества через деятельность соседских сообществ и их вклад в развитие социальной, экономической и экологической муниципальной политики. Общинное развитие заключается в усилении полномочий территориальных сообществ, включая сообщества, основанные на общем интересе или возникшие для решения каких-то специфических проблем или общественных инициатив. Оно усиливает дееспособность жителей как активных граждан, объединенных в соседские группы, организации и коалиции, а также возможности этих общественных, некоммерческих и неправительственных институтов и учреждений работать в диалоге с властью над позитивными изменениями на территориях»⁵³.

На мой взгляд, ни лидеры ТОС, ни тем более ТСЖ сами не видят себя в составе третьего сектора. Даже там, где есть сильные и грамотные ассоциации ТОС или ТСЖ, они крайне редко участвуют в типичных для третьего сектора акциях, не участвуют в конференциях или круглых столах.

При этом проблематика ТОС и в последние годы ТСЖ является сегодня важной для других отрядов третьего сектора. Специально отмечу достаточно старые контакты экологического движения с ТОС, организациями женского и молодежного движений. Жилищная и локальная проблематика уже достаточно давно в центре внимания Информационной женской сети. Начиная с 2006 г. на нее обратили внимание правозащитные организации. Самые разные общественные организации — молодежные, экологические, культурные, социальные — начинают позиционировать себя как специалистов, работа-

⁵³ Будапештская декларация // www.rusteros.ru/2005/03/12/budapeshtskaja_deklaracija.html.

ющих на уровне ТОС. Это наглядно показали конкурсы социальных проектов, проведенные разными организациями — как западными донорами («Айрекс», программа «Диалог»), так и различными российскими организаторами. Отметим, к примеру, конкурс «Мой дом», уже третий год проводимый «Единой Россией», или конкурс Общественной палаты России. Анализ проектов, представленных на эти конкурсы, позволяет утверждать, что соседские сообщества и вопросы самоорганизации жителей становятся привлекательными для приложения сил организаций с разным опытом, разных сфер деятельности и возможностей.

Закончу высказыванием О. И. Генисаретского, позицию которого полностью разделяю: «В условиях становящихся в стране гражданского общества и гражданской государственности преодоление экзистенциального хаоса видится сегодня прежде всего в выработке гуманитарной этики гражданской уверенности и гражданского участия: в делах развития страны, приумножения благосостояния людей, в достижении признания мировым сообществом ее цивилизационного достоинства — на условиях сохранения ее культурной и духовной самобытности»⁵⁴.

Таким образом, можно отметить, что представленный в этой работе материал позволяет согласиться с тем, что наиболее перспективный путь вовлечения граждан в процессы самоорганизации связан на данном этапе с развитием локальных объединений, создаваемых для решения конкретных социальных проблем, в первую очередь жилищных.

⁵⁴ *Генисаретский О.* Государственность и общество в зеркале публичной риторики // <http://prometa.ru/olegen/publications/163>.

Основные сокращения

- ВВП — внутренний валовой продукт
ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство
ИСГО — индекс состояния гражданского общества
ИУНПО — индекс устойчивости НПО Центральной и Восточной Европы и Евразии (Агентство США по международному развитию)
МЖК — молодежный жилищный комплекс
НКО — некоммерческая организация
НПО — неправительственная организация
ОКВЭД — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности
п. п. — процентный пункт
Росстат — Федеральная служба государственной статистики
СИВИКУС — Международный альянс за гражданское участие (CIVICUS)
СМИ — средства массовой информации
СНС — Система национальных счетов
Статрегистр — Статистический регистр хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики
ТОС — территориальное общественное самоуправление
ТСЖ — товарищество собственников жилья
ЮСЭЙД (USAID) — Агентство США по Международному развитию
ICNHO — Международная классификация некоммерческих организаций
ISIC — Международная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности

Указатель имен

- Абакумов С. А. 224
Абрамов С. А. 226
Автономов А. С. 211
Александр Дж. 11–13, 15, 17, 27, 28, 30
Алмонд Г. 212
Андониан Г. 264
Антонович А. В. 74
Анхайер Х. 62
Арнштейн С. 271
Аузан А. А. 228, 231
Ахиезер А. С. 267
Балабанов А. Е. 268
Белокурова Е. В. 211
Беляева Н. Ю. 211
Бёрджесс Э. 265
Биргер П. 279
Брундланд Г. 64
Бурмистров А. С. 268
Власов П. В. 74
Вольский А. И. 225
Гасфилд Дж. 263
Гегель Г. В. Ф. 10, 11
Генисаретский О. И. 269, 289
Глазычев В. Л. 266, 267, 274
Говоренкова Т. М. 274
Гордон Л. А. 74, 192
Горяченко Е. Е. 266
Грац Р. 274
Греф Г. О. 226, 234
Грунт З. А. 267
Дарендорф Р. 191
Деелстра Т. 266
Дилигенский Г. Г. 191
Дридзе Т. М. 267
Дробижева Л. М. 74
Дука А. В. 74
Дюркгейм Э. 263, 265
Ельцин Б. Н. 225
Замотаев А. А. 267
Заславская Т. И. 266
Здравомыслова Е. А. 74
Ионин Л. Г. 210
Истон Д. 212
Калягин А. А. 225
Кинсбургский А. В. 74
Клопов Э. В. 74
Ковалева Н. В. 90
Ковалевская Е. В. 90
Кокарев И. Е. 269
Коннати Э. 63, 67
Кордонский С. Г. 226
Костюшев В. В. 74
Кудринская Л. А. 74
Кузьминов Я. И. 77, 87, 90
Левчик Д. А. 269
Либоракина М. И. 211
Локк Дж. 10, 11
Макаров Н. Б. 225
Макмиллан Д. 264, 265
Мандевиль Б. де 12
Маркс К. 10, 12, 14, 27
Маслоу А. 177
Мерсиянова И. В. 87, 90, 94, 106, 115, 269
Милошевич С. 229
Монтескье Ш. 27
Монусова Г. А. 74
Назаров М. В. 74
Назимова А. К. 74
Наумова Н. Ф. 266
Нелиссен Н. 271
Ольшанский Д. В. 74
Ослон А. А. 73
Павловский Г. О. 226, 228
Парк Р. 265
Петренко Е. С. 87
Поланьи К. 13, 15
Пономарев Л. В. 287
Посадская А. И. 74

- Путин В. В. 225–227, 234, 235
Райков Г. И. 225
Руссо Ж. Ж. 11
Савранская О. Л. 269
Саламон Л. 39, 40, 55
Санович С. А. 90
Сатаров Г. А. 220
Силластэ Г. Г. 74
Слиска Л. К. 225
Смит А. 11, 27
Смышляев А. М. 285, 286
Старовойтова О. В. 220
Степашин С. В. 225
Сунгуров А. Ю. 270
Сурков В. Ю. 226
Сущенко В. А. 74
Тазьмин Ю. Н. 74
Темкина А. А. 74
Тишков В. А. 74
Токвиль А. де 10, 11
Топалов М. Н. 74
Третьяк В. А. 225
Туган-Барановский М. И. 266
Тюрин Г. В. 269
Филиппов Ю. В. 265
Фирсов Б. М. 215
Хабермас Ю. 10, 11, 16
Халий И. А. 72–74, 267
Харрингтон Д. 11
Хендерсон П. 263
Хиршман А. О. 12
Хлопин А. Д. 267
Хованская Г. П. 287
Ходжкинс Т. 12
Хорькова Е. П. 74
Чейвис Д. 264, 265
Шеварднадзе Э. А. 229
Шеин О. В. 287
Шомина Е. С. 267
Шпинер Г. 11, 20–23
Якимец В. Н. 211
Якобсон Л. И. 87, 90, 94, 211
Яницкий О. Н. 74, 266, 267
Ярская В. П. 74

Научное издание

**ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
И МЕХАНИЗМЫ ЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГОСУДАРСТВОМ**

Под редакцией *Л. И. Якобсона*

Зав. редакцией
Художник
Верстка
Корректоры

*Е. А. Леля
А. В. Андреев
О. В. Мельниченко
Н. В. Величенко, Л. А. Михаленкова*

Подписано в печать 02.12.2008
Формат 60×90/16. Бум. офсетная. Печ. л. 18,5
Тираж 1000 экз. Заказ №

Учредитель: ЗАО «Акцион-Медиа»

ООО «Вершина» 127055, Москва
ул. Сушевская, д. 21–23, стр. 1, АБВ
Тел./факс: (495) 783-59-82, 967-86-25
www.vershinabooks.ru

Отпечатано в ОАО ПИК «Идел-пресс»
420066, Казань, ул. Декабристов, 2

ISBN 978-5-9626-0622-4



Для заметок

Для заметок

Для заметок
