

Взаимодействие гражданского общества и власти: от имитации к реальному партнерству¹.

Одной из важных характеристик состояния политической системы государства является характер взаимодействия государственных институтов с разнообразными общественными структурами и с конкретными жителями страны. Именно по степени участия жителей страны в решении разнообразных проблем общества и государства и разделяют, собственно, демократические и авторитарные политические режимы².

Такое участие, достижение двухстороннего взаимодействия общественных и государственных структур требует как открытости власти по отношению к обществу, так и наличия разнообразных институтов-посредников, или медиаторов, которые способствуют реализации такого взаимодействия через конкретные практики участия³. Ранее нами было сформулировано предположение, что развитие таких институтов-медиаторов, реализующих связность, консолидированность социума и политики, является также необходимым условием для достижения фазы консолидации политического режима⁴.

Строго говоря, если рассматривать политику как взаимодействие по поводу власти, и понимать под властью в узком смысле – только лиц (органы) принимающие властные решения, то субъектами такого взаимодействия будет народ, как обладающей верховной властью суверен, и администрация разного уровня, или власть исполнительная. В рамках такого подхода и представительная власть будет также посредником – как представители народа во власти, а судебная власть – посредником между ветвями власти (конституционных суд), властью и гражданами, между самими гражданами и организациями и т.д. О роли СМИ как медиатора говорит и само их английское название

¹ Статья подготовлена при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ, грант № 11-04-0022. Опубликовано в: Полиэтническое общество, власть и демократия в России: сборник статей. / Под общей редакцией академика М.К.Горшкова и проф. А.-Н.З. Дибирова. Москва-Махачкала, 2012. С. 98-105.

² Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. // Полис, 1996, № 5. С.16-27; Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы. Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций. // Полис, 2004, № 4. С.6-27.

³ Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008; Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики. Сборник научных статей. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010.

⁴ Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. // Полис, 1999. № 6, С. 34-48.

Media. Еще одним известным политическим посредником являются политические партии.

Иначе говоря, все институты, кроме власти исполнительной, выполняют и медиаторскую функцию. Однако все вышеперечисленные структуры уже давно являются предметом анализа политологов, и достаточно хорошо изучены. Поэтому имеет смысл выделить ряд институтов и структур, которые ранее не привлекали к себе особого внимания, оставаясь как бы в тени у основных политических акторов, и для которых, вместе с тем, функция медиаторства, посредничества является одной из центральных, если не основных. Именно такие институты-посредники способствуют через различные практики участия преобразованию государственной, или «государевой» политики в политику публичную, разрабатываемую и реализуемую при участии всех заинтересованных групп населения⁵.

Взаимодействие с широким использованием институтов-медиаторов хорошо описывается в рамках неокорпоративистской модели⁶, при этом опыт в различных регионах может соответствовать как модели государственного неокорпоративизма, так и модели корпоративизма либерального⁷. Для более детального различения опыта взаимодействия общества и власти нами были предложены группы моделей: партнерские («модель садовника», «модель архитектора» и модель партнерства); доминирования (патерналистская модель и модель «приводных ремней»); игнорирования и конфронтации («борьбы с противником» и «гражданского неповиновения»)⁸. Наиболее вероятными из них в современной России являются патерналистская и партнерская модели, которые в первом приближении соответствуют моделям государственного и либерального неокорпоративизма.

В качестве примера обсуждаемых институтов-посредников можно привести, прежде всего, общественные советы и общественные палаты различного уровня – начиная с законодательно оформленной Общественной Палаты РФ, и включая общественные и консультативные советы при региональных органах власти и территориальных управлений министерств, агентств и служб различного профиля. Наряду с часто встречающимся

⁵ Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики. Сборник научных статей. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2010; От общественного к публичному: коллективная монография / научн. ред. О.В.Хархордин. – СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011.

⁶ Шмитгер Ф. Неокорпоративизм // Полис, 1997. №2. С. 14-22.

⁷ А.В.Тарасенко. Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России. Автореф. дисс. канд. полит. наук: 23.00.02 / Европейский университет в Санкт-Петербурге. – Пермь, 2009.

⁸ Нездуров А.Л., Сунгуров А.Ю. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России. // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И.Якобсона. – М.: Вершина, 2008. С. 209-236.

имитационным характером их деятельности, в ряде случаев они становятся реальными площадками дискуссий и взаимодействия между представителями заинтересованных общественных организаций, академического сообщества и руководством органов исполнительной власти, подменяя (в определенном смысле и в некоторых случаях) переставшие быть такими площадками псевдо-парламенты⁹.

Еще одним примером институтов-медиаторов являются структуры, известные под названием «Фабрики мысли», в которых объединяются люди как обладающие научным знаниями по развитию общества и государства, так и практики, хорошо знающие это конкретное государство. Именно в рамках таких структур (их также называют аналитические центры) обеспечивается постоянное взаимодействие академического и экспертного сообщества, с одной стороны, и представителей органов государственной власти и МСУ, с другой. Если это взаимодействие распространяется и на структуры гражданского общества, то мы можем говорить уже о Центрах публичной политики, как особой разновидности фабрик мысли¹⁰.

В 2011 году преподавателями и студентами двух филиалов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» - Санкт-Петербургского и Нижегородского - была начата реализация совместного исследовательского проекта по сравнительному изучению развития институтов и практик взаимодействия структур гражданского общества и власти в двух субъектах РФ – г. Санкт-Петербурге и Нижегородской области. Некоторые предварительные результаты этого проекта и представлены в этом тексте.

Прежде всего, остановимся на деятельности общественно-консультативных советом и общественных палат различного типа. Так, в Санкт-Петербурге еще в 2000 был создан Общественный совет, члены которого назначались (и назначаются сегодня) распоряжением губернатора города. Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями создан в 2005 году по инициативе членов правительства города. В состав

⁹ Брянец И.И. Общественная палата как центр публичной политики (на примере Саратовской области в период с 1996 по 2005 гг.). Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сб.ст. /отв.ред.-сост. Н.Ю.Беляева. - М.: ТЕИС, 2006, с. 335-351; Тарасенко А.В. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. // Полития, 2010, №1(56), с. 80-88; Горный М.Б. Общественно-консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований, 2011, №2, с. 14-24.

¹⁰ Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы. // Полис, 2002, 6, с. 143-150; Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. «Фабрики мысли» и «центры публичной политики»: два разных субъекта экспертного обеспечения политики. // Мировая экономика и международные отношения. 2008. - № 1. - С. 26 – 35; James G. McGann. Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates. - Routledge Research in American Politics, 2007; Kathleen McNutt and Gregory Marchildon. Think Tanks and the Web: Measuring Visibility and Influence // Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, Vol. 35, No. 2 (Jun., 2009), pp. 219-236.

Координационного совета вошли представители наиболее сильных НКО города. Деятельность совета направлена на «создание механизмов эффективного участия некоммерческих организаций в решении социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга, обеспечения взаимодействия некоммерческих организаций с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга Правительство Санкт-Петербурга»¹¹. В середине 2000 г. в городе была предпринята попытка создания Общественной палаты по аналогии с Общественной палатой РФ, однако это инициатива была заблокирована прежде всего усилиями депутатов Законодательного Собрания города, увидевших в ней угрозу собственной монополии на представительство интересов жителей города.

В Нижнем Новгороде, в отличие от Санкт-Петербурга, создание Общественной палаты области, действующей на основе собственного закона, не встретило серьезных возражений и прошло успешно. На базе Общественной палаты области существует Клуб лидеров некоммерческих организаций, который был создан в 1999 году и первоначально собирался на базе ЗСНО. Клуб лидеров НКО – это информационно-коммуникативная площадка, обеспечивающая взаимодействие НКО с профильными организациями, учреждениями и различными группами населения в решении общих социальных проблем и реализации совместных программ.

Клубный формат взаимодействия НКО практикуется во многих регионах и городах страны на протяжении многих лет. В Нижнем Новгороде Инициатором и координатором Клуба является Центр поддержки НКО "Служение". Наличие в Нижегородской области подобной организации говорит о достаточно высоком уровне развития НКО в регионе.

Полученные результаты позволяют сделать вывод о реализации определенного спектра возможных моделей их участия в процессе взаимодействия общества и власти. Так, наиболее близкой к патерналистской модели такого взаимодействия (соответствующей государственному варианту некорпоративистской модели) является Общественный Совет Санкт-Петербурга, полностью формируемый Губернатором города, в котором доля представителей неправительственных организаций не превышает одной пятой. Деятельность этого совета в реальности никак не влияет на общественно-политическую жизнь города, не считая присуждения различных почетных титулов и премий. Деятельность этой структуры наиболее близка к имитации работы института-посредника.

¹¹ Положение о Координационном совете по взаимодействию с некоммерческими организациями от 30.12.2005 № 2070, утверждено правительством Санкт-Петербурга. // Электронный вариант доступен на сайте Уставного суда Санкт-Петербурга. URL: www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=8425772&prevDoc=8465727 (дата обращения 3.03.2009)

Далее следует Общественная Палата Нижегородской области (ОП НО), построенная как аналог ОП РФ. Хотя эта палата и не стала реальным медиатором между гражданскими организациями и властью, но вместе с тем состоялась как медиатор между властью и областной общественностью. Участие в этой палате стало и формой рекрутирования ее членов в политическое руководство региона. С другой стороны, через действующий при ней Клуб НКО она отчасти реализует и функцию посредника по отношению к гражданским организациям. Что же касается Петербургского Координационного совета НКО и то его деятельность уже близка к партнерской модели.

История петербургских «Фабрик мысли» начинается еще в самом начале девяностых годов, когда по инициативе заместителя председателя Ленинградского исполкома А.Б.Чубайса в Ленинграде появился Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». После вхождения ряда питерских экономистов в состав Правительства России Леонтьевский центр стал также интеллектуальной базой и для команды российских реформаторов. Он постепенно стал эффективной «фабрикой мысли», действующей в экономической сфере, его разработки применялись не только в Ленинграде и Санкт-Петербурге, но и в других регионах России, на также на федеральном уровне. Одним из наиболее известных его дел в городе стала разработка Стратегического плана развития города, процесс, в котором участвовали представители практически всех заинтересованных групп общественности .

Другой организацией, созданный в Санкт-Петербурге в начале 90-х годов как потенциальная «фабрика мысли», причем изначально нацеленная на развитие публичной политики, технологий партнерства власти и гражданского общества, стал СПб гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ. Его создание стало результатом неудовлетворенности части депутатов Петросовета и других политиков перестроечной волны первыми результатами своего «нахождения во власти», тем, что попытки создания новых политических партий приводили к появлению все новых и новых «пародий на КПСС».

Наиболее существенным отличием условий деятельности еще одной петербургской «Фабрики мысли» - Центра стратегических разработок «Северо-запад» от условий работы его Московского Центра стратегических разработок было отсутствие реальной заинтересованности и поддержки со властных структур региона. С другой стороны, выжив и встав на ноги в условиях отсутствия серьезной поддержки со стороны власти в начале своего существования, ЦСР «Северо-запад» все годы своего развития постоянно наращивал свою активность, и к 2012 году география проектов Фонда вышла далеко за пределы Северо-Запада. В настоящее время ЦСР «Северо-Запад» имеет опыт

исследовательской и консультационной работы более чем в 20 регионах России.

История развития нижегородских «фабрик мысли», также как и Санкт-Петербургских, началась с инициативы реформаторски настроенного высокопоставленного сотрудника исполнительной власти. Если в Санкт-Петербурге это был заместитель председателя Ленгорисполкома по экономической реформе А.Б.Чубайс, то в Нижнем им оказался Директор департамента экономики и прогнозирования областной администрации д.э.н. В.Н.Козлов. Так, в 1992 году по его инициативе и с целью научно-прикладного, информационно-консультационного и организационно-методического обеспечения экономических реформ в Нижегородской области был создан Нижегородский институт экономического развития (НИЭР). В том же 1992 году и также по инициативе Д.Ф.Козлова был создан Нижегородский исследовательский фонд (НИФ), который вначале позиционировал себя как независимый научно-исследовательский институт в области экономики. Отсутствие явного лидера и различные интересы членов совета НИФ привели к тому, что уже в 1997 году часть экспертов НИФа образовали Центр СЭНЭКС (Нижегородский центр социально-экономической экспертизы, который возглавил (и возглавляет сегодня) профессор А.В.Дахин.).

Оставшаяся же часть экспертов НИФ во главе с его руководителем С.В.Борисовым продолжала работу в рамках фонда, а в 2004 году в качестве преемника фонда была учреждена организация «Мера-эксперт»¹², позиционирующая себя как некоммерческое партнерство политического консультирования и гуманитарных исследований.

В 2000 году, вскоре после назначения полномочным представителем Президента РФ в Поволжском федеральном округе С.В.Кириенко, при нем был образован Центр стратегических исследований (ЦСИ ПФО) под руководством П.Г.Щедровицкого. Этот центр создавался именно как «фабрика мысли» при С.В.Кириенко, при этом основой деятельности центра было методологическое сообщество, точнее, его часть, тесно сотрудничавшая со Школой культурной политики под руководством П.Г.Щедровицкого.

В заключение сравним между собой оба вида изучаемых институтов, при этом сравнение будет основано на структурно-функциональном подходе. Ранее нами были выделены пять основных функций фабрики мысли и центров публичной политики¹³. Аналогичный набор функций Общественно-консультативных советов был выделен недавно

¹² Сайт <http://www.mera-expert>

¹³ Сунгуров А.Ю. Функции аналитических центров и развитие гражданского общества. – В кн.: Сообщество независимых аналитических центров Северо-Западного региона: история становления, современное состояние, перспективы развития. Сборник материалов «круглого стола». Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 153. – М.: МОНФ, «Леонтьевский центр», 2004, с. 83-86.

Л.А.Петровой¹⁴.

В таблице 1 приведены для удобства сравнения основные функции обсуждаемых в настоящем тексте институтов-медиаторов:

Таблица 1. Функции институтов – медиаторов.

Фабрики мысли и центры публичной политики	Общественные советы и палаты
Аналитическая	Экспертная
Образовательная	Информационно-просветительская
Креативная	-
Коммуникативная	Координационная
Внедренческая	Консультативная
	Контрольная

Мы видим высокую степень пересечения функций рассмотренных институтов-медиаторов. Естественно, у каждого из них есть свой «конек», свои особенности. Так, например, для фабрики мысли – это экспертно-аналитическая, особенно, креативная функции, то есть непосредственно поиск, выработка решений выявленных проблем, а для некоторых из них – и внедренческая, связанная с рядом лоббистских технологий. Для общественных советов и палат аналитическая и креативная функции выражены существенно слабее, но зато координационно-коммуникативная функция проявлено максимально, что следует из самого названия этих структур – советы, которые в оптимальном варианте и являются «площадками для переговоров, диалога». Включенность же ряда общественно-консультационных советов в форматы структур исполнительной власти также способствует и их «внедренческой» функции, особенно, если из числа тесно взаимодействующих с этими советами сотрудников исполнительной власти образуется «группа поддержки» разработанных в рамках общественно-консультативных советов инновационных предложений.

Мы видим, таким образом, что оба вида рассмотренных нами институтов-медиаторов хорошо дополняют друг друга, и, хотя каждый из них способен выполнять свои специфические функции, максимальный эффект для развития публичной политики и партнерских моделей взаимодействия власти и общества можно достичь при сотрудничестве этих институтов.

Сведения об авторах

¹⁴ Л.А.Петрова. Общественные советы при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. // Публичная политика - 2009. Сборник статей. – СПб: Норма, 2010. С. 187-193.

Сунгуров Александр Юрьевич, д.полит.н., зав. кафедрой прикладной политологии НИУ
ВШЭ, Санкт-Петербург; президент СПб гуманитарно-политологического центра
СТРАТЕГИЯ.

Распопов Николай Петрович, к.и.н., доцент кафедры ГМУ, факультет
менеджмента НИУ ВШЭ, Нижний Новгород