

# Политические процессы и практики

МИХЕЕВ Валентин Александрович — д.и.н., академик РАН; профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82)

## ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПОЛИТИКЕ И ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные факторы взаимодействия гражданских институтов с органами власти в сферах политики и государственного управления. Автор анализирует установки и особенности данного процесса, гражданские, универсалистские и партикуляристские практики, отмечает формирование новых видов государственного управления.

**Ключевые слова:** институты гражданского общества, органы власти, универсалистские и партикуляристские формы взаимодействия, новые практики государственного управления

В современной отечественной и зарубежной общественно-политической мысли сложились множество трактовок гражданских институтов<sup>1</sup>. При этом ключевыми в определении сущности гражданских институтов являются положения о том, что а) они выражают конкретно-исторический уровень народолюбия, б) проявляют способность защищать частные интересы, в) проясняют и демонстрируют степень гражданского контроля за деятельностью государства и органов власти.

Государственная политика и государственное управление формируются и осуществляются органами государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества, бизнеса в зависимости от множества факторов. Авторский анализ основывается на двух подходах. Первый состоит в том, что институты гражданского общества имеют определенную внутреннюю организационно-функциональную структуру, классификацию, которые являются важными факторами их воздействия на политику и управление. Второй подход связан с выявлением основных направлений и особенностей взаимодействия гражданских институтов и власти в сфере политики и управления.

Ядро гражданских институтов составляют некоммерческие организации, действующие в современной России в соответствии с законом «О некоммерческих организациях» (1996 г.). Всего в нашей стране около 730 тыс. НКО, и почти половина из них относится к институтам гражданского общества<sup>2</sup>. Свыше 226 тыс. НКО являются общественными организациями. Большинство из них предоставляют населению социальные, культурно-рекреационные, правозащитные и другие услуги. В число гражданских институтов входят также органы местного самоуправления, в России — 23 тыс. муниципальных образований<sup>3</sup>. Кроме того, созданы новые институты в сферах координации взаимодействия гражданских, государственных институтов и бизнес-структур: общественные палаты, трехсторонние комиссии, общественные советы при органах госуправления, в системах социального, межсекторного и государственно-частного партнерства.

Определяющими факторами в процессе воздействия гражданских институтов на политику и государственное управление является, во-первых, сфера их деятельности. Наибольшую активность проявляют гражданские институты, ориентированные на представительство экономических, социальных, правовых, политических, духовно-культурных интересов. Во-вторых, это характер и уровень доверия

<sup>1</sup> *Гражданский институт* — это совокупность самостоятельных добровольных объединений, независимых от государства; устойчивый комплекс правил, норм, традиций независимых от государства структур, регулирующих различные сферы человеческой деятельности. *Политический институт* — это устойчивый комплекс деятельности людей, связанных с функционированием политической власти и поддержкой политической системы.

<sup>2</sup> Латухина К. 2015. Общероссийский форум «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития». — *Российская газета*. 15 янв.

<sup>3</sup> Корня А. 2013. Мэров подчинят губернаторам. — *Ведомости*. 13 дек.

гражданских институтов к органам власти, выражающиеся в тесном сотрудничестве, взаимодействии (инсайдеры), в отстраненности от сотрудничества (аутсайдеры), выступающие в роли оппозиции. В-третьих, существенное значение имеют статусно-ролевые особенности гражданских институтов, а именно: формально зарегистрированные или незарегистрированные, ассоциативные и неассоциативные, институционализированные и неинституционализированные, аномические. В-четвертых, воздействие на политику и управление иногда зависит от продолжительности по времени и срокам деятельности, т.е. действующие постоянно, долговременно, среднесрочно, кратковременно. К числу долговременных, к примеру, относятся экологические, правозащитные, молодежные, женские организации, профсоюзы, православная церковь и многие другие. В свою очередь, кратковременными являются, например, объединения наблюдателей за ходом выборов, которые действуют преимущественно в период избирательных кампаний. К тому же подчеркнем, что особенности гражданских институтов отличаются уровнем воздействия не только на государственные органы власти, но и на оппозиционные, фрондерские объединения.

Выступая на гражданском форуме, президент РФ В.В. Путин отметил, «что сотрудничество государства и гражданского общества развивается достаточно динамично»<sup>1</sup>.

Тем не менее в современных условиях обостряется критика властей за невнимание и игнорирование интересов, запросов и потребностей граждан, гражданских институтов. Особое внимание обращается на наличие глубоких изъянов в государственном управлении, по-прежнему базирующемся на иерархической системе взаимодействия власти и общества, иллюзорных представлениях о том, «что рынок все отрегулирует».

Сдерживающим фактором в этом отношении является незавершенность формирования законодательства, а в действующем имеются нормы, требующие уточнения и доработки. Подтверждением этому, к примеру, является законодательное закрепление сущности определения термина «политическая деятельность» в отношении НКО – иностранных агентов<sup>2</sup>. По этому поводу проходят острые дискуссии, что нашло отражение на заседаниях общероссийского гражданского форума, состоявшегося в январе 2015 г. Участники форума предлагали характеризовать политическую деятельность как борьбу за власть, определить критерии, по которым общественные объединения могут быть отнесены к политическим организациям. В связи с этим отметим, что участие НКО как гражданских институтов в политике, государственном управлении является для большинства из них уставными положениями. И к этому же добавим, что политика не сводится только к борьбе за власть – это и средство реализации представлений политического субъекта о будущем своей страны, своего народа, государства и общества, а посему не всякое участие НКО в политике и государственном управлении является политической деятельностью.

Президент РФ В.В. Путин поддержал выступления участников форума и предложил «дать более четкое определение политической деятельности НКО». К тому же он подчеркнул, что «их [НКО] деятельность должна быть направлена на решение общенациональных задач – совершенствование политической, судебной и правоохранительной систем, а также на правозащиту»<sup>3</sup>.

Гражданские институты, участвуя в политике и государственном управлении, выполняют универсальные и специфические функции и дисфункции, используют разнообразные модели взаимодействия с органами власти: плюралистическую, корпоративистскую, элитистскую, новых правых, новых левых, «тройной спирали», инсайдеров, аутсайдеров и др.

<sup>1</sup> Путин В.В. 2015. Грант доверия. – *Российская газета*. 16 янв.

<sup>2</sup> Под *политической деятельностью* НКО понимается «участие НКО в акциях в целях воздействия на принятие госорганами решений, направленных на изменение проводимой политики», а также «формирование общественного мнения в указанных целях». Федеральный закон N 121 от 20.07.2012 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента». – *Российская газета*. 2012. N 166. 23 июля.

<sup>3</sup> Цит. по : Мухаметшина Е., Чуракова О. 2015. Четко по-путински. – *Ведомости*. 16 янв.

Различают аффектную деятельность, аффектную демонстрацию власти, аффектное настроение, которые могут возбуждать или тормозить совершающиеся процессы, выражаться в искусственно приподнятой, экзальтированной реакции, или игнорировать, противодействовать их осуществлению, или сознательно уклоняться, уходить от активных действий.

Типичным примером реакции аффектной деятельности органов власти и НКО могут служить массовые протесты граждан в связи с банкротством в конце 2014 г. множества туристических фирм. В этой связи обратим внимание на то, что аффектная деятельность туристических фирм как хозяйствующих субъектов подкреплялась поддержкой со стороны отдельных органов государственного управления и профессиональных общественных туристических организаций. А в результате все это вместе взятое стало возбудителем массового недовольства граждан.

Традиционное направление деятельности гражданских институтов в политике и управлении проявится в основном в процессах утверждения узаконенных норм, стандартов, упрочения и развития устоявшихся обычаев, устоев, освященных современным и сакраментальным. В этой связи отметим, что большинство населения нашей страны функционирует в соответствии с нормами, обычаями поведения, взглядами и привычками, передаваемыми из поколения в поколение и выражающимися в т.ч. в деятельности не только формальных, но и неформальных гражданских институтов. В целом традиционное направление участия гражданских институтов в политике и управлении служит одним из важных условий достижения позитивных качественных преобразований в государстве и обществе.

Однако традиционная направленность деятельности гражданских институтов может стимулировать и нежелательные процессы, в т.ч. усиление иждивенческих настроений, подкрепленных политикой патернализма, расширения сферы неформальных институтов. В частности, неформальные гражданские институты теневых зон выражают интересы довольно значительного сектора экономики, где по данным госстатистики в нашей стране заняты 21 млн чел.<sup>1</sup>, а доля теневого сектора составляет 40% ВВП, и в 2015 г. она может вырасти до 50–60%<sup>2</sup>.

Ключевой проблемой участия гражданских институтов в политике и государственном управлении является обозначение и различение универсалистских и партикуляристских форм взаимодействия власти и институтов гражданского общества, выражающихся в различных типах социальной активности.

*Универсалистские* формы социальной активности гражданских институтов выражаются в поддержании правил, норм, моделей, являющихся общими для всех, тогда как *партикуляристские* формы ориентируются на поддержку специфических политических практик определенных социальных групп или категорий населения. Партикуляристская активность — это обособленная специфическая деятельность, характерная для некоторых социальных групп и структур<sup>3</sup>. Партикуляризм чаще всего проявляется в неофициальном, приватном взаимодействии. В этом выражается его объективная реальность и закономерность.

В такой ситуации основными акторами теневых институтов чаще всего выступают сетевые коалиции, элитарные альянсы, обладающие разнообразными ресурсами, в т.ч. фактическими связями с государственными структурами управления. Теневые институты — это реальная практика государственного управления. Они возникают в результате деятельности представителей органов власти и гражданских институтов. В основном это политические, социальные и административные акторы, обладающие способностями и возможностями пользоваться слабостями и издержками современной иерархической системы управления, рассогласованностью действий государственных органов исполнительной власти, формализмом чиновничества, несовершенством контроля и т.п. Благодаря теневым институтам (конструкциям) реально проводимая государством политика может деформироваться и оказаться

<sup>1</sup> Шаталов С. 2015. Сократить расходы, видимо, придется. — *Ведомости*. 13 янв.

<sup>2</sup> Миркин Я. 2015. Как стать богатым и здоровым. — *Российская газета*. 13 янв.

<sup>3</sup> *Партикуляризм* — это политическая гражданская разобщенность, раздробленность; движение к обособлению, отделению каких-либо местностей, частей государства; местный, национальный патриотизм, замешанный на высокомерной исключительной самовлюбленности.

противоположностью провозглашенным направлениям. Именно так произошло с приватизацией и разгосударствлением собственности, осуществляемыми под девизом создания миллионов собственников. На деле же состоялось разрушение экономического фундамента государства и общества.

Или другой пример – осуществление административной реформы, начавшейся в 2004 г. и предполагавшей улучшение качества государственного управления. Однако в конечном итоге это привело к росту числа государственных и муниципальных служащих, потока решений, носящих регламентирующий и правовой характер. В 2002 г. правительство РФ принимало 4 800 решений в год, а в 2014 г. – 24 тыс., то есть произошло увеличение в 5 раз. При этом предпринимательское сообщество отмечает, что качество регулирования не улучшилось, а по некоторым вопросам ухудшилось<sup>1</sup>. В сфере контроля и надзора в нашей стране существует система требований и критериев, изложенных в 32 тыс. актов, где нормы сохранились еще со времен СССР<sup>2</sup>. Многие из них являются несостоятельными или вовсе противоречащими реальной действительности. Председатель правительства РФ Д.А. Медведев, выступая на Гайдаровском (2015 г.) форуме, отметил: «Мы не будем ограничивать свободу предпринимательской деятельности. У нас и так много ограничений, которые, наоборот, нужно снимать»<sup>3</sup>.

Сегодня во многих странах, в т.ч. и в России, все больше воспроизводятся не универсалистские или гражданские, а партикуляристские практики. К примеру, массовая миграция не интегрируется в гражданское общество, а замыкается в своих общностях, структурах, которые воспроизводят в политике свои особые партикуляристские модели. Позиции национальных государств относительно партикуляристских практик проявляются все более многообразно и противоречиво. Однако всеобъемлющих конструктивных рецептов решения возникающих конфликтов между универсалистской и партикуляристской практиками пока не существует.

Кроме того, заметим, что в числе партикуляристских практик выделяются такие модели поведения акторов политики, как примордиализм и клиентелизм.

Подобного рода партикуляристские модели взаимодействия стимулируют формирование и развитие неформальных теневых структур по согласованию интересов, основанному не на законе, а чаще всего на коррупционных взаимоотношениях или на «диком лоббизме».

Развитие партикуляристских практик в современных условиях вызывает озабоченность парламентов ряда европейских стран. В этой связи возникло направление так называемой делиберации как нормы парламентской коммуникации, формирования «нового типа депутата» – «делиберативного демократа», способного регулировать и разрешать любые конфликты, находить компромиссы, осуществлять согласование интересов определенных социальных групп. И это во многом объясняется тем, что наполнение политики частными интересами приобретает все более широкие масштабы, размывая универсалистский политический порядок. Люди все больше выражаются негативно по этому поводу и характеризуют подобные явления как атмосферу, в которой отрицательно воспринимается даже само государство.

Практика свидетельствует, что универсалистский вектор в России весьма слаб. Участие гражданских институтов в политике и управлении во многом определяется уровнем их лояльности к органам власти, которая может быть различной: пассивной и активной, отличаться высокой или низкой степенью. Высокая активная лояльность к власти, к действующему режиму характерны в основном для контингента общественных формирований, выражающих интересы «успешных» людей. Представители данных социальных групп, подгрупп удовлетворены своим положением, относительно оптимистично смотрят в будущее, полагая, что современная (нынешняя) композиция правящего слоя, источники их доходов в ближайшее

<sup>1</sup> Абызов М. 2014. Обратная связь работает. – *Ведомости*. 25 дек.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Медведев Д.А. 2015. В точке кризисов, но без страха. – *Российская газета*. 15 янв.

время не изменятся. Да к тому же они уверены, что сумеют найти себе место при любой власти.

Серьезность и острота проблемы заключается также и в том, какой же вектор развития – универсализма или партикуляризма – будет избран в исполнительных и законодательных органах власти современной России, какому пути универсализма или партикуляризма будет отдано предпочтение в сфере взаимодействия государственных органов власти и гражданских институтов.

Отношения между гражданскими институтами и органами власти выстраиваются в систему взаимодействия от «диады» до «сетей» и «сетевых альянсов», демонстрируя противоречивый, нередко конфликтный ландшафт, выражающийся в конкуренции разных политических сил, управленческих проектов, программ. Гражданские институты, государство в этой ситуации выступают не только как субъекты, но и объекты политики. При этом современные протестные настроения и митинговая активность граждан сами по себе еще не означают формирования публичной политики. Они способствуют самоорганизации населения и становлению субъектов политики, политических субъектов.

Остается открытым и вопрос о том, какие же модели государственного управления способны результативно выражать волю большинства, а еще оптимальнее – всего социального спектра современного общества. Участие гражданских институтов в политике и государственном управлении свидетельствует о кардинальном изменении политического и управленческого порядка, выражающемся в переходе от иерархии и рынков к сетевым структурам в становлении новых моделей коммуникативности и дистрибутивности.

Власть, гражданские институты должны инициировать создание новых коммуникативных площадок в целях преодоления возникающих барьеров, узкогруппового видения ключевых проблем акторами взаимодействия, внедрение конфигуративных методов анализа процессов, производящих плодотворный конкретный результат. Применение конфигуративных методов (булева алгебра, логика нечетных множеств) может способствовать обогащению технологий взаимодействия и преодолению перекосов в госуправлении, выражающихся в т.ч. в доминировании теневых, неформальных практик и коррупции.

Современные государственная политика и управление требуют от управленцев, представителей политического класса приобретения новых специальных компетенций по реализации инновационного потенциала гражданских институтов для обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в обществе.

*MIKHEEV Valentin Alexandrovich, Dr.Sci.(Hist.), Full member of the Russian Academy of Natural Sciences; Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vernadskogo av., 82, bld. 1, Moscow, Russia, 119571)*

## INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY IN POLITICS AND ADMINISTRATION

**Abstract.** *The article examines the main factors of the interaction of civil institutions with authorities in the spheres of politics and public administration. The author analyzes the installation and features of this very process, civil, universalistic and particularistic practices, the formation of new types of public administration.*

**Keywords:** *institutions of civil society, authorities, universalistic and particularistic forms of interaction, new practices of public administration*

---