



УДК 316.3

Ю.В. ИРХИН, д. филос. н., профессор кафедры политологии и политического управления, академик Академии гуманитарных наук ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва, проспект Вернадского, 84
Электронный адрес: irkhine@mail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: УПРАВЛЯЕМОЕ, НАПРАВЛЯЕМОЕ ИЛИ ВОЗДЕЙСТВУЮЩЕЕ?

Повышенный интерес к проблеме гражданского общества не случаен. Он обусловлен началом перехода человечества на новый этап своей эволюции, связанной не только с развитием научно-технической революции, но и с возрастанием роли демократии и гуманизма. В постиндустриальных странах более отчетливо проявляется тенденция повышения влияния гражданского общества на различные сферы общественной жизни и воздействия на государственную политику.

Гражданское общество: концептуальные подходы

Гражданское общество является продуктом длительного исторического развития и начинает формироваться с разделением общества на государственную и негосударственную сферы человеческой деятельности. Под гражданским обществом понимается совокупность негосударственных социальных, духовных, религиозных, нравственных, семейных, национальных и других отношений; сфера самопроявления свободных индивидов и добровольно созданных организаций и ассоциаций граждан, охраняемая законом от прямого вмешательства органов государственной власти и произвольной регламентации их деятельности этими органами. В Европе глубокие и

Анализируются теоретико-методологические основы изучения гражданского общества; рассматриваются его сущность, потенциал, критерии, западная и восточная формы, особенности взаимоотношений с государством. Исследуется процесс формирования и этапов развития гражданского общества в современной России. Приводится сводная таблица характеристик современной российской гражданской организации. Выделяются и обобщаются основные тенденции, направления и особенности взаимодействия российской гражданской организации с государством, формулируются рекомендации для их оптимизации

Ключевые слова: гражданское общество, некоммерческие общественные организации, структуры общественного контроля, государственные и муниципальные органы власти.

* Статья подготовлена в рамках проекта Минобразования Российской Федерации и Национального фонда подготовки кадров «Политологическое образование в XXI веке».

интенсивные процессы создания сильного гражданского общества относятся к XVI – XVII вв., т. е. ко времени становления капитализма и возрастания роли массовых общественных движений, разнообразных ассоциаций и организаций граждан.

Сущность и границы гражданского общества исследуются в трудах Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, В. фон Гумбольдта, Г.В.Ф. Гегеля, И. Канта и других учёных и просветителей в связи с разработкой теорий возникновения и взаимодействия государства с обществом в новое время: «общественного договора», «народного суверенитета», местного самоуправления, нормативно-этических принципов поведения граждан. Так, в работе «Опыт установления границ деятельности государства» Гумбольдт выделяет три основные линии различия государства и гражданского общества. Во-первых, это система национальных, общественных учреждений, формируемых «снизу», самими индивидами, и система государственных институтов; во-вторых, это «естественное и общее право» и позитивное право, издаваемое государством; в-третьих, – это «человек» и «гражданин». В этой связи он полагал, что государственный строй не есть самоцель, он лишь средство для развития человека [1, с. 46].

Гегель подразумевал под гражданским обществом относительно независимую от государства совокупность отдельных индивидов, классов, групп и институтов, взаимосвязь которых регулируется гражданским правом. Он показал, что гражданское общество сформировалось в результате исторической трансформации всей общественной жизни, длительного диалектического движения от семьи к государству. Социум, образовавшийся в результате этого генезиса, включает частнособственнические отношения, рыночную экономику, социальные группы, институты, обеспечивающие жизнеспособность общества и реализацию гражданских прав. Гегель признавал первенство государства в руководстве гражданским обществом: ассоциациями, корпорациями, общинным представительством, семьёй. Государство, по его мнению, как более высокоорганизованная органическая целостность выступает гарантом действительной свободы гражданского общества и представляет общество в его единстве [2, с. 262].

Интересен подход к этой проблеме итальянского социолога А. Грамши. Под гражданским обществом он понимал сеть «частных» организаций социальных классов и слоев, прямо не включенных в аппарат государственной власти: профессиональных, культурных, просветительных, религиозных, благотворительных, а также общественно-политических групп и объединений. Грамши располагал гражданское общество между экономическим и политическим обществами, одновременно связывая его как с существующими экономическими структурами, так и с государством, ареной открытой классово-борьбы, которая получает свое разрешение и принимает политические и правовые (институциональные) формы господства. Исследуя указанный феномен, он показал, что «на Востоке государство было всем, гражданское общество находилось в первичном, аморфном состоянии. На Западе между государством и обществом были упорядоченные отношения, и, если государство начинало шататься, тотчас же выступала наружу прочная структура гражданского общества» [3, с. 43].

Авторы фундаментального исследования по данной проблематике, профессора Колумбийского университета Дж. Л. Козн и Э. Арато отмечают, что «только реконструкция понятия гражданского общества в рамках трёхчастной модели (отделяющей гражданское общество, как от государства, так и от экономических структур) позволяет этому понятию не только играть оппозиционную роль в условиях авторитарных режимов, но и возрождать свой критический потенциал в условиях либеральной демократии» [4, с. 7].

Можно выделить два специфических значения категории «гражданское общество»: теоретико-аналитическое и нормативное.

В первом случае гражданское общество выступает как обобщённое понятие, обозначающее специфическую совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, социальных институтов и социальных ценностей, главными субъектами которых являются граждане с его гражданскими правами (свобода слова, равенство перед законом), политическими правами (право на участие в голосовании и политических организациях), социально-экономическими правами (право на экономическое благополучие, социальную защищённость); гражданские (негосударственные) организации, ассоциации, объединения. В этом смысле понятие «гражданское общество» выступает основой теоретического анализа и объяснения явлений социальной реальности.

Во втором случае понятие «гражданское общество» используется в качестве нормативной концепции, которая позволяет мотивировать и мобилизовать граждан и других социальных агентов на развитие различного содержания и форм гражданской активности.

Гражданское общество существует в диалектическом единстве с государством. При демократических режимах оно достаточно независимо, при авторитарных и тоталитарных – находится под их воздействием или управлением. Человек входит как в гражданское, так и в политическое общество, в силу чего формируется «политичность гражданского общества и гражданственность политического».

Гражданское общество имеет сложную внутреннюю структуру.

Первый уровень гражданского общества составляют экономические отношения, основанные на многообразии форм собственности при соблюдении интересов личности и общества в целом. Следующий уровень – это социокультурные отношения, включающие семейно-родственные, этнические, религиозные и прочие устойчивые связи. Важнейшими предпосылками формирования гражданского общества являются солидарность, доверие, толерантность, ощущение личной безопасности и ответственность граждан. Гражданское общество отражает динамическое разнообразие интересов множества социальных групп и слоёв. Верхний слой гражданского общества формируют отношения, связанные с индивидуальным выбором, политическими и культурными предпочтениями, ценностными ориентациями. Это различные группы по интересам, политические партии, движения, клубы, группы давления и т.п. Именно этот слой гражданского общества включает в себя наиболее социально активные институты, взаимодействующие с государственно-политической системой.

Опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов как в прошлом, так и в настоящем показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение. Власть, которая сознает значимость гражданского общества, должна быть готова не только к тому, что оно будет сотрудничать с нею, но и к тому, что оно будет оппонирующей силой, создающей порой критическую ситуацию для властных структур и бюрократии.

Роль гражданского общества как промежуточного звена в процессе взаимодействия власти и граждан может способствовать его идеализации – восприятию как главного условия решения чуть ли не всех насущных проблем. Такой подход ошибочен. В любом гражданском обществе существуют организации и группы, выражающие частные и эгоистические интересы, в том числе сектантских, экстремистских, преступных группировок. Их лидеры навязывают рядовым членам неправовые

нормы поведения, ущемляющие индивидуальные права и свободы. В подобных случаях возникает потребность защиты как индивида, так и общества от неправовой гражданской ассоциации.

В кризисных ситуациях часто отмечается стихийное, разрушительное, «революционное» давление гражданского общества, которое может ослабить способность государства решать свойственные ему задачи. Власть, оказавшись в руках гражданского общества, обычно становится выразителем частных, групповых интересов.

Гражданское общество проходит в своем развитии ряд этапов, имеет особенности в каждой стране. В Западной цивилизации для процесса формирования гражданского общества были характерны воздействие протестантской этики труда, индивидуализации общественной сферы, определенная независимость от государственных структур (в большей степени в англо-саксонских, чем в континентально-европейских странах). Опыт становления гражданского общества в странах Дальнего Востока показал, что оно происходит на базе издавна существовавшей модели культуры и религии (например, на базе конфуцианства) при сохранении традиционных политико-психологических феноменов поведения и восприятию лишь некоторых либеральных принципов и форм организации.

В современных концепциях политического управления («новый государственный менеджмент») развитое гражданское общество предстает как его неотъемлемый элемент, осуществляющий ряд контрольных функций по отношению к органам власти и выступающий перед государством в качестве заказчика и клиента. В индустриальных странах, вступивших на путь глубоких реформ, обычно формируется переходный, развивающийся тип гражданского общества: особенности его взаимодействия с государством зависят от характера властных структур, режима, процессов демократизации, политической культуры общества и др.

Исследователи в разных аспектах анализируют гражданское общество. Одни уделяют внимание некоммерческим, неполитическим организациям и их взаимодействию с государством, другие – социальной среде, специфическому набору этических норм и правил социального поведения, социальному капиталу и т.д. [5] На наш взгляд, в данном случае оптимален интегративный подход, позволяющий учитывать состояние различных сторон гражданского общества: структурно-организационной, содержательной, культурологической, ценностно-этической, политико-правовой и иных. В соответствии с ним при описании гражданского общества целесообразно учитывать ряд его базовых параметров и характер их развития. Среди них

- 1) степень развития среды, в которой существует и развивается гражданское общество;
- 2) характер ценностей, лежащих в основе гражданской активности;
- 3) уровень развитости структуры гражданских организаций и тип связи между ними;
- 4) степень воздействия гражданской активности на социально-политическую среду, власть.

Особенности современного российского гражданского общества

Большинство исследователей обращают внимание на сложный и длительный процесс становления современного гражданского общества в России. Особенность его связана с переходом от авторитарной организации политической жизнедеятельности и соответствующего менталитета граждан к демократическому обществу. Этот процесс протекает параллельно с созданием правового государства, становлением демократической культуры. Выступая на открытии Первого Гражданского

форума в Кремлёвском Дворце, В.В. Путин отметил, что о государстве «судят не только по политическим успехам и развитию экономики, но, прежде всего, по людям, по уровню их личной свободы. По тому, насколько влиятельно там гражданское общество». По его мнению в «России гражданское общество нельзя пока считать окончательно сформированным. Но ... вряд ли найдутся страны вообще, где можно сказать, что общество окончательно сформировано. В условиях демократии этот процесс является неперенным и постоянным. А для России, надо признать, этот процесс только начинается». Кроме того, он считает «абсолютно непродуктивным, практически невозможным и даже опасным пытаться создавать гражданское общество «сверху». Его вообще невозможно создать «по указке»... Оно вырастает самостоятельно, имеет свою собственную корневую базу и питается духом свободы. И только тогда оно становится действительно гражданским» [6].

Формирование структур гражданского общества в современной России имеет определённую тенденцию развития, особенно по сравнению с прошлым, когда гражданская жизнь протекала в основном в формальных и контролируемых организациях (или в нелегальной оппозиции). Конституцией Российской Федерации, хотя в ней и отсутствует термин «гражданское общество», закреплены основные права и свободы человека и гражданина, отменена цензура. За годы реформ создан ряд союзов и ассоциаций различного уровня, которые позволяют не только учитывать интересы населения, формулировать их претензии и доводить до органов власти различного уровня. В составе примерно трехсот тысяч действующих неправительственных организаций насчитывается до 8 млн. добровольцев, выполняющих социально значимую работу.

Оформляются гражданские протестные движения: против монетизации льгот (январь 2005 г., 240 тыс. человек), увеличения цен на бензин (февраль 2005 г., 50 тыс.), реформы ЖКХ (март 2005 г., 100 тыс. человек), роста безработицы (акция в г. Пикалево с вмешательством В.В. Путина) и др. На некоторые протесты власть реагирует конструктивно, иные – не замечает. Создана Общественная палата. Развитие Интернета в России – в определённой степени заслуга и негосударственных, некоммерческих структур. Его становление дало жизнь принципиально новой системе общественной экспертизы качества, достоверности информации, в том числе, касающейся работы органов власти. Новая тенденция 2007 – 2008 гг. – самоорганизация так называемых инициативников, взаимопомощь в решении жизненно важных проблем и обмен информацией через сайты, а также акции солидарности – участие в протестах групп, борющихся с уплотнительной застройкой и за сохранение зеленых насаждений на разных территориях.

В становлении российского гражданского общества выделяются следующие этапы:

- период «перестройки» (конец 80-х гг. XX в.) – бурный рост неформальных организаций;
- 90-е гг. XX в. – появление элементов партнерских взаимоотношений государства и гражданского общества;
- 1993 – 1999 гг. – официальная поддержка процесса становления гражданского общества, диалог власти и некоммерческих организаций на местном уровне, активизация международных фондов;
- 2000 – 2009 гг. – развитие моделей партнерских, преимущественно патерналистских, отношений между государством и гражданским обществом, проведение гражданских форумов, создание Общественной палаты.

Формирующееся в современной России гражданское общество имеет следующие признаки:

1) пока не сложилась целостная система гражданских структур, существует большое количество фрагментированных образований, правовая защита граждан и ассоциаций остается слабой;

2) социум расколот на бедных и богатых, элиту и народ, чиновников и всех остальных, центр и периферию и др.;

3) неадекватна и слаба социальная основа гражданского общества – относительно небольшой по численности средний класс (от 16 до 20% граждан);

4) недостаточно выражены и укоренены интегративные, объединяющие культурные ценности (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни, личности, достоинству и др.);

5) неопределенно выраженные структурированные интересы, отсутствие четко выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами препятствуют формированию гражданских объединений, организации групповых действий и т.д.;

6) граждане проявляют пассивность и низкую активность (как количественно, так и качественно) по отношению к общественно-политической жизни (не более 10% населения), за исключением судьбоносных или принципиально важных событий для страны, региона, города, селения;

7) воздействие организаций гражданского общества на структуры власти незначительно и неэффективно;

8) в стадии формирования находится правовая база российского гражданского общества;

9) на облик формирующегося гражданского общества в России оказываются воздействие как исторические факторы: длительный авторитарный период в развитии России, распространенный недемократический менталитет, так и современные особенности развития общества. В рамках гражданского общества существуют неправовые группы и организации;

10) процесс формирования гражданского общества в России далёк от завершения. Влияние общественных структур на принятие экономических, социальных и политических решений незначительно. В силу этого невелика и стабилизирующая роль институтов гражданского общества.

Гражданское общество в России развивается неравномерно. По данным проведенного в 2008 г. исследования уровня вовлеченности местного населения в благотворительную деятельность, функционирования некоммерческих организаций и гражданских инициатив и информированности о них российские регионы были разделены на четыре группы. Невысокая активность гражданского общества характерна для центральной России, активность выше среднего для Северо-Западного округа, Республики Татарстан, Новосибирской и Пермской областей, высокая – для Москвы, Санкт-Петербурга и др. [7, с. 15]

Формирование развитого гражданского общества в России – сложный и длительный процесс. Значительная часть населения отчуждена от общественной жизни и собственности, имеет слабое представление о гражданском обществе и его роли. Понятие гражданского общества ещё не получило достаточно широкого распространения на массовом уровне, в политическом сознании россиян. Его чаще используют политики, активисты общественных организаций, учёные. В ряде учебников нет разделов о гражданском обществе, его состоянии и задачах в Российской Федерации.

Одна из ключевых проблем России связана с разделением публичной политики и частной жизни. На вопрос «Как Вы считаете, участие в выборах – обязанность гражданина?» до двух третей опрошиваемых обычно отвечают положительно. А вот вера в то, что участие в выборах даст возможность повлиять на власть, не превышает в последние годы 20% респондентов. Причем две трети опрошенных не только не верят в возможность повлиять на деятельность властей, но и не хотели бы участвовать в управлении общественными делами в своем поселке, городском районе и т.д., потому что «не видят в этом никакого смысла».

Большинство респондентов (63%) полагают, что сегодня в России трудно быть общественно активным человеком. Лишь 16% придерживаются противоположного мнения. Практически поровну разделились мнения респондентов о том, как относятся сегодня в нашей стране к общественно активным людям – одобрительно или неодобрительно (соответственно 36% и 40%). Большинство жителей больших городов считают это отношение одобрительным (56%). В то же время жители села чаще характеризуют отношение к общественно активным людям как неодобрительное (43%). Лишь 27% россиян относят себя в той или иной мере к общественно активным людям. Чаще других к этой группе относят себя респонденты с высшим образованием, жители больших городов и дающие наиболее высокие оценки своему уровню жизни [8].

Можно говорить о заниженном уровне социальных претензий российских граждан, связанных с постоянным участием в политике. Так из семи обозначенных статусных позиций в обществе седьмое место занимает «участие в политике». Остальные позиции распределились так: 1) «место в обществе по образованию»; 2) «по квалификации»; 3) «по выполняемой работе»; 4) «по профессии»; 5) «по качеству жизни»; 6) «по размеру зарплаты».

Важными предпосылками формирования гражданского общества являются солидарность, доверие, толерантность, ощущение личной безопасности и ответственность граждан. К категории людей, готовых объединяться с другими членами общества для каких-либо совместных действий, если идеи и интересы совпадают, относят себя 55% россиян.

Препятствием для вовлечения граждан в практики гражданского общества (добровольчество, благотворительность, участие в деятельности НКО) является недостаточное удовлетворение потребности россиян в безопасности. Каждый второй россиянин не чувствует себя в безопасности. В развитии гражданского общества имеются трудности, связанные с недостаточным уровнем соблюдения прав человека, крайне низкими доходами (бедность) у трети россиян.

Президент России Д.А. Медведев, выступая на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека отметил, что в современных условиях необходимо в первую очередь изменить то, что не требует материальных затрат, но является важнейшим фактором преодоления кризиса и последующего развития. Прежде всего это «психологическое состояние общества, характер общественных и межличностных отношений, формирование гуманной, доброжелательной среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения внутри российского социума, изменение нравственного климата» [9].

Важными структурами гражданского общества являются неправительственные некоммерческие организации (НКО), обслуживающие свыше 20 млн. граждан. Самый высокий уровень известности у профсоюзов (51%), садовых и дачных товариществ (52%), ветеранских объединений (48%), организаций инвалидов (46%) и объединений

по защите прав потребителей (48%). При невысоких показателях участия россиян в деятельности НКО и гражданских инициативах, социальная база российского «третьего сектора» достаточно внушительна. Половина россиян готова принимать участие в мероприятиях и собраниях НКО, гражданских инициативах, каждый третий готов быть добровольцем или работать в НКО за плату, каждый четвертый декларирует готовность стать инициатором создания, организатором НКО и гражданских инициатив **.

Целесообразно структурировать виды неполитических некоммерческих организаций ***.

Типология некоммерческих общественных организаций

Тип НКО	Направленность НКО	Отличительные черты
Первый	Взаимопомощь	решение проблем членов своих организаций, объединенных по профессиональному, демографическому и другим признакам, по принципу «общей беды» (инвалиды, родители больных людей) и др.;
	«Клубная»	удовлетворение интересов групп самосовершенствования, товариществ собственников жилья и др.
Второй	Социальная	благотворительная деятельность по отношению к определенным категориям населения (пенсионеры, многодетные, престарелые и др.) или решение отдельных проблем (бездомность, наркомания) и др.;
	Экологическая	защита окружающей среды, охрана природы, памятников культуры и искусства и др.
Третий	Правозащитная	традиционная и нового типа деятельность, позволяющая контролировать исполнительную власть в том числе правоохранительные органы, а также соблюдение законодательства о правах, свободах, гарантиях гражданам; о выборах в органы государственной власти и местного самоуправления; проведение избирательных кампаний; состояние правопорядка и обеспечение безопасности граждан; состояние пенитенциарной системы и др.
Четвертый	Инфраструктурная	развитие гражданских инициатив; содействие деятельности других НКО; оказание помощи становлению системы социального партнерства; осуществление исследовательской, аналитической и образовательной деятельности; предоставление посреднических услуг.

Организации первого типа, имеющие, по существу, и в качестве основного финансового источника бюджетные средства органов государственной власти и местного самоуправления, чаще всего проявляют большую заинтересованность в взаимодействии

** Примерно 75% опрошенных руководителей НКО считают свои организации частью российского гражданского общества. Однако лишь каждый третий опрошенный руководитель НКО полагает, что к настоящему времени гражданское общество в России сформировалось. Среди населения этой точки зрения придерживается лишь 15% россиян.

вии с властными структурами всех уровней и активно сотрудничают с региональными институтами власти и местного самоуправления.

Организации второго типа в основном также ориентируются на тип партнерских отношений во взаимодействии с органами власти. Исключения в отдельных случаях составляют экологические некоммерческие организации, которые, проявляя заинтересованность во взаимодействии с властями, нередко оказываются в оппозиции к ним в решении острых проблем защиты окружающей среды.

Сложно, подчас конфликтно строятся взаимоотношения НКО третьего типа и властных структур. Главной функцией правозащитных организаций является борьба с нарушениями прав человека, защита прав и свобод граждан, обеспечение их социальных гарантий, контроль за деятельностью органов государственной власти в соответствующих отраслях и сферах. В силу этого некоторые организации рассматриваемого типа нередко воспринимаются государственными и муниципальными служащими как их оппоненты или как помеха в работе.

Инфраструктурные организации в основном тесно взаимодействуют с органами власти, занимаясь решением задач правового обеспечения собственной деятельности, подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации работников НКО, государственных и муниципальных служащих.

Особо следует сказать о НКО, получающих гранты из зарубежных источников. Многие из них действуют по принципу «Кто платит – тот и заказывает музыку» (т.е. их исследования и формы деятельности, как правило, оппозиционны власти). Именно многочисленные «зарубежно-грантовские НКО» в ряде стран СНГ явились инициаторами «цветных и овощных революций». Федеральный Закон №18-ФЗ от 10 янв. 2006 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ввел не только разрешительную регистрацию общественных организаций вместо заявительной, но и процедуры строгой правовой ответственности как для российских некоммерческих организаций, так и для иностранных некоммерческих неправительственных организаций за нарушение положений данного закона, особенно в части их уставной деятельности, финансовой и иной отчетности перед уполномоченными органами. Повышение в ФЗ роли государственных контролирующих органов, вызвало известную критику со стороны зарубежных и некоторых российских оппонентов. В июле 2009 г. были внесены некоторые поправки в этот закон, облегчающие регистрацию новых НКО, а проверять их хозяйственную деятельность предполагается не чаще раза в три года.

Целенаправленное политическое влияние на процессы, происходящие в государстве и обществе, оказывает профсоюзное движение. В России действуют свыше 300 зарегистрированных профсоюзных объединений. Наиболее крупными среди них являются Федерация независимых профсоюзов России, объединяющая в своих рядах около 30 млн. трудящихся, Конфедерация труда России, Конгресс российских профсоюзов. В России ведущие представители предпринимательских объединений, профсоюзов и правительства начиная с 1992 г. заключают ежегодно Генеральное соглашение, проводят регулярные заседания Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и законодательных актов в этой сфере. Целесообразно развитие правовых механизмов правозащитной деятельности профсоюзов, повышение эффективности трехстороннего взаимодействия, статуса трехсторонних комиссий, наделение их правом принятия обязательных для исполнения сторонами решений. Нежелательно массовое ослабление коллективной защиты прав работников в результате распространения процедуры аренды рабочей силы (аутсорсинга, аутстаффинга). Инте-

ресно, что чем выше оценивают граждане влияние профессиональных союзов, тем выше рейтинг конкурентноспособности экономики страны, не говоря уже об их социальной значимости.

Гражданское общество и власть

В современных условиях недостаточно развиты механизмы общественного контроля, не хватает ряда правовых и политических документов, Относящихся к новой социальной обстановке в обществе. Сказываются переходный характер форм общественного контроля, отсутствие их целостности, системности, неполнота свойств и признаков, сохранение рудиментов старой системы контроля, параллельное сосуществование его новых и старых элементов.

К основным механизмам и структурам общественного контроля относятся следующие:

1) деятельность разнообразных общественных объединений, организаций и граждан, имеющих различный правовой статус, включая Общественную палату, по осуществлению общественного контроля;

2) участие общественных организаций и граждан в подготовке правовых актов, способствовавших оптимизации и совершенствованию правовой базы общественного контроля, должной социальной направленности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Взаимодействие общественных организаций и бизнес-сообщества по вопросам общественного контроля, социальное партнерство государства, НКО и бизнеса;

3) деятельность средств массовой информации по выражению общественного мнения в качестве механизма общественного контроля;

4) экспертные оценки научных учреждений, групп специалистов по вопросам общественного контроля, эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций;

5) реформирование органов государственной власти и местного самоуправления как нового («отзывчивого») управления, ориентированного на потребителя услуг, действующего на основе принципов «обратной связи», транспарентности и с учетом конечного результата, оцениваемого по научным критериям, применяемых в системе властных структур. Подобное реформирование позволяет обеспечить новое качество в отношениях между государственными и общественными структурами, открывать новые возможности для совершенствования общественного контроля;

6) осуществление представителями органов власти и общественных организаций совместного или параллельных мониторингов учета и удовлетворения запросов и нужд общественности (населения), клиентов, потребителей и пользователей услуг органов власти, адекватности принимаемых решений интересам населения, согласования действий органов власти с общественными организациями и иными объединениями граждан, разъяснение населению разъяснительная работа среди населения того, что администраторы бюджетных средств обязаны работать на «конечный» результат;

7) развитие механизмов общественной экспертизы, общественного контроля и совместных консультативных мероприятий органов государственной власти и местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций. Деятельность совместных наблюдательных комиссий из заинтересованных представителей органов местной власти, общественных и религиозных объединений, иных организаций

по актуальным вопросам общественного контроля. Выработка механизмов общественного контроля за деятельностью органов власти и муниципалитетов путем создания сети Общественно-консультативных советов, состоящих из представителей общественных организаций;

8) контроль за деятельностью органов власти, муниципалитетов, состоянием прав и свобод человека и гражданина со стороны политической оппозиции;

9) взаимодействие российских органов (организаций, субъектов) общественного контроля и соответствующих международных механизмов общественного контроля.

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо не предоставляется. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

В рамках административной реформы необходимо разработать соответствующую нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих его права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Целесообразна разработка и внедрение следующих механизмов:

раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

осуществления общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

создания и функционирования при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости; создания механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц;

обеспечения приведения ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями к размещению информации о деятельности органов исполнительной власти, муниципалитетов и общественных организаций в сети Интернет;

развития различных форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий политико-административной реформы; использования Интернета при анализе применения право-защитных процедур.

Государственные и муниципальные органы в ходе политико-административной реформы должны изменяться в сторону транспарентности и взаимодействия с обществом, быть более доступными принятым правовым процедурам демократического общественного контроля, функционировать в режиме постоянной «обратной связи».

Необходима реорганизация работы государственно-административных и муниципальных структур с учетом следующих требований и принципов по направлениям:

переориентация государственных служащих на взаимодействие с гражданами и объединениями граждан;

обучение соответствующим технологиям, организация службы «публик рилейшнз»;

содействие развитию институтов гражданского общества, неправительственных организаций, общественной экспертизы, независимого консультирования, независимых рабочих групп и т. п.;

осуществление деятельности на основе критериев понятности и правовой прозрачности, ответственности за принятие и реализацию решений;

стимулирование граждан к участию в работе властных структур, создание государственно-общественных структур управления; разъяснение смысла и задач современной административной реформы в широких кругах граждан.

Остродефицитной является справочная информация об организациях некоммерческого сектора. Это связано, в частности, с тем, что сведения о них быстро устаревают, а актуализация банков данных требует значительных расходов. В результате затрудняются межсекторное взаимодействие и контакты между НКО. Поэтому необходимы

а) совершенствование освещения деятельности гражданских союзов в печатных и электронных средствах массовой информации, создание специализированных изданий, агентств, центров, в средствах массовой информации постоянных рубрик, передач и т.д., освещающих деятельность гражданских союзов и их взаимодействие с государственными органами;

б) государственная поддержка печатных и электронных СМИ, освещающих социальную тематику, особенно некоммерческих «малых» СМИ;

в) создание в Интернете открытой всероссийской базы данных гражданских организаций, развитие в Интернете сетей и порталов гражданских союзов, специализирующихся на освещении их деятельности и пропаганде лучшего опыта взаимодействия с государственными структурами, создание доступных для НКО Интернет-центров, совершенствование структуры данных, размещаемых на сайтах органов власти, с целью расширения возможностей получения информации об их деятельности, совершенствование технологии сбора и распространения информации, проведения исследований, обмена опытом и т.д. на базе новых интернет-технологий [11, с. 160-174].

Все это позволит повысить уровень управленческих решений, понизить уровень патерналистских ожиданий населения по отношению к государству, расширить возможности самореализации гражданского потенциала.

Комиссия Общественной палаты выделила следующие основные тенденции развития гражданского общества в России: повышение степени активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества; развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса; системное развитие благотворительности; развитие профессионализма НКО при общем снижении их числа [12, с. 114]. Другие исследователи отмечают попытки выстраивания властью отношений с обществом по корпоративному принципу, создание «сверху» массовых

организаций; проявление стихийных гражданских протестных действий, не имеющих институциональных рамок (НКО, профсоюзы); мобилизацию посредством флэшмобов; увеличение числа молодежных политизированных движений и др. [13, с. 237]

Роль общественности в России остается в целом недостаточно значительной. Она мало участвует в осуществлении эффективного контроля за решениями власти, в подготовке и принятии принципиальных решений – тех, от которых зависит судьба значительного количества людей. И, хотя в отдельных правозащитных, благотворительных организациях, профессиональных союзах, творческих объединениях накоплен значительный опыт взаимодействия с органами государственного управления и сформулированы заслуживающие внимания рекомендации по ключевым вопросам улучшения деятельности институтов власти, этот багаж используется крайне мало, а зачастую, особенно в регионах, просто игнорируется. Общественность находится на значительной дистанции от центров принятия решений, что делает всю социальную систему конфликтной и не всегда устойчивой.

Президент Д.А. Медведев обратил внимание на то, что в условиях кризиса «необходимо подумать об укреплении взаимопонимания и доверия между государством и гражданским обществом, потому что без такого доверия кризис просто будет не преодолеть. Объективная потребность в этом сегодня налицо, но, конечно, важно, чтобы и сами неправительственные организации брали на себя часть забот в сфере образования, воспитания, здравоохранения, просвещения... В условиях кризиса, очевидно, что выросло и количество незаконных увольнений, ухода в длительные административные отпуска. Безработица растёт – и растёт, естественно, бедность в результате безработицы. Это наши общие проблемы, которыми мы тоже должны совместно заниматься» [14].

Перед россиянами объективно стоит сложная, противоречивая и долговременная, задача построения социальной демократии, путь к которой неизбежно лежит, в частности, через формирование сильного современного гражданского общества.

Список литературы

1. Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры. М., 1985.
2. Гегель Г. Философия права. М., 1991.
3. Грамши А. Избранные произведения: в 3 т. М., 1959. Т. 3.
4. Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / пер. с англ. М., 2003.
5. Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России / ред. Г.И. Ефимов. М., 2008; Государство, НКО и бизнес: проблемы взаимодействия / под ред. Т.А. Васильева. М., 2007; Алескеров Ф.Т., Беляева Н.Ю. Количественный анализ развитости, гражданского общества в регионах России: параметры, методика, пилотные исследования // Полития. 2008. №1.; Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России // Pro et Contra. 2006. №1 и др.
6. Путин В.В. Доклад на Первом Гражданском Конгрессе / Рос. газ. 2001. 22 нояб.
7. Доклад межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» от 24 дек. 2008 г.
8. Репрезентативный опрос населения Российской Федерации, проведенный ГУ – ВШЭ при участии Фонда «Общественное мнение» (2008 г.).

9. Выступление Д.А. Медведева на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 15 апреля 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/sdocs/appears2.shtml?day=15&month=04&year=2009&> (дата обращения: 28.10.2010).

10. Сунгуров А.Ю. Организации-посредники в структуре гражданского общества // Полис. 1999. №6. С.32.

11. Ирхин Ю.В. Современные аспекты подготовки кадров государственных служащих в России. Опыт Российской академии государственной службы // Государственное и муниципальное управление в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики. Материалы 5-й Всерос. науч.-практ. конф. Челябинск, 26 окт. 2007 / Отв. ред. С.Г. Зырянов. Челябинск, 2007. С. 313-320; Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» как технологическая форма интерактивной коммуникации между органами власти и гражданами // Вестн. РГГУ. Сер. Политология. Социально-коммуникативные науки. 2009. №3.

12. Доклад межкомиссионной рабочей группы Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» от 24 дек. 2008 г.

13. Михалева Г.М. Гражданское общество: новые формы и особенности деятельности // Российская политика XXI века: неполитический капитал политического / ред. проф. А.П. Логунов. М., 2009.

14. Выступление Президента России Д.А. Медведева на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 15 апр. 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/sdocs/appears2.shtml?day=15&month=04&year=2009&> (дата обращения: 28.10.2010).