ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ВАРИАНТ, НЕ ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Консолидация гражданского общества в переходной России[1]

Сергей Санович[2]

В работе анализируется процесс консолидации институционализированных субъектов гражданского общества (НКО) в России в период между концом перестройки и 2007 годом. Анализ сфокусирован на правозащитных НКО, как самом сильном и активном типе организаций, который во многом определял направления и эффективность консолидационных усилий. В работе последовательно анализируется 4 стадии консолидации гражданского общества. С помощью применения кривой институциональных возможностей, предложенной Шляйфером и соавторами, показано, что последовательность этих этапов – не случайная, а логическая. Предложена гипотеза, объясняющая причины именно такой логики процесса консолидации. В работе использованы материалы интервью, проведенных автором с ключевыми участниками процесса.

[1] Идея работы появилась у автора в процессе написания итогового эссе по курсу Л. И. Полищука «Экономика реформ» в ГУ-ВШЭ. Это было важным, но не единственным результатом того интереса, который вызвал у автора материал курса. Возможностью провести интервью со столь информированными экспертами – результат неоценимой помощи Президента Фонда защиты гласности А. К. Симонова, которая выразилась также в советах и рекомендациях, данных автору, подсказанных ему идеях. Автор благодарит Е. В. Ковалевскую, Я. И. Кузьминова, М. М. Юдкевич и Л. И. Якобсона за полезные советы, рекомендации и замечания, как касающиеся этой работы, так и в целом проблем изучения гражданского общества, третьего сектора и социального капитала.
Критика коллег по Лаборатории институционального анализа экономических реформ помогли автору лучше понять слабые места в его понимании предмета его исследований.
Все ошибки – ответственность автора.
[2] Лаборатория институционального анализа экономических реформ ГУ-ВШЭ. sergsanovich@gmail.com

1. Введение

Гражданское общество – как совокупность организаций и как политическая идея – сейчас находится в фокусе общественного внимания.

Интересно, что в 90-ые гг., сильное (точнее, продвинутое, например, в организационном смысле [1] – в сравнении с медленно реформировавшимся государственным аппаратом и часто существовавшим в уродливых организационных формах бизнесом) гражданское общество вызывало интерес не само по себе, а как источник важных для общества идей и проектов: будь то программы поддержки вузов и ученых Фонда Сороса, или изучение советской истории, расследование ее преступлений Обществом «Мемориал». Поэтому и изучение третьего сектора было сосредоточено не на том, как сектор устроен, как устроены организации-лидеры и отношения между ними, а на отношение людей к ним, то есть, фактически, на отношении к тем ценностям, идеям, проектам, которые репрезентировали эти организации[3]. В 2000-ые гг. гражданское общество, если и не утратило свой вес полностью, то по всем измеримым показателям стало уступать стремительно укреплявшемуся[4] государству и быстро растущему после дефолта и улучшения внешнеэкономической конъюнктуры бизнесу. Например, доля НКО среди всех юридических лиц упала с 12% в 2001 году до 8% в 2006, а в 2006 году вообще наблюдалось абсолютное сокращение числа НКО, впервые по крайней мере с 2001 года, а вероятно и вообще за всю историю России [4]. Доля НКО, оказывающих услуги домохозяйствам, в ВВП, согласно данным Системы национальных счетов России, упала с 0,8% в 2002 году до 0,4% в 2005 году, т.е. в два раза [4]. Оценка вклада всех НКО (т.е. также оказывающих услуги бизнесу, государству и друг другу) оценивалась в 1998 году в 2% ВВП, в 2002 – в 1% ВВП, в 2006 году – в 0,5% ВВП [5]. И именно в это время возникла дискуссия о гражданском обществе как секторе экономики, сообществе организаций, отличных от бизнес-структур и государственных органов. Именно в этот

---

[3] Такой вывод можно сделать, проанализировав, например, данные, собранные 90-ые гг. российскими социологическими службами (такими, как ВЦИОМ [позднее – «Левада-центр»]): посвященные теме «гражданское общество» (в широком смысле) опросы, главным образом, анализируют отношение людей к ведущим организациям третьего сектора, таким как «Мемориал» или «Комитет солдатских матерей», но никакого акцента на том, что это именно некоммерческие, неправительственные организации, не делается, не дифференцируются между собой российские и иностранные, новые и советские организации и т.д., т.е. предметом интереса является именно то, насколько люди знают об идеях, репрезентируемых организациями и разделяют их ценности [2].

[4] Термин «укрепление государства» стал устоявшимся для характеристики периода президентства В. В. Путина (в школьных учебниках закреплена еще более радикальная трактовка – «восстановление государства» [3]). С точки зрения автора такое словоупотребление не различает большую легитимность власти, основанную на более совершенных формах демократии и расширение возможностей для насилия для большей независимости от общественного мнения, а потому не является вполне корректным.

момент в фокус общественного внимания попали такие вопросы, как функции гражданского общества, полезность НКО для общества, этика НКО и т.д.

Во многом это было связано с активными действиями государства, которое начало выстраивать «вертикаль гражданского общества». И тон этих дискуссий трудно описать иначе, как трагический. О гражданском обществе, как некоем целом (субъекте политической жизни или секторе экономики) заговорили тогда, когда его начали, если не хоронить, то задумываться о перспективах его существования. Возможно, такие оценки оказались преждевременными, слишком эмоциональными: на фоне подвергающихся репрессиям правозащитных организаций, начали активно развиваться организации, занятые защитой социальных прав человека [5], активно развивается благотворительность, особенно корпоративная [6][5]. Однако, очевидно, что на фоне бурного роста экономики третий сектор явно отстает, превращается из продвинутого в ослабленный, что иллюстрируется как приведенными статистическими данными, так и многочисленными свидетельствами [7].

Почему же так успешно развившийся в начале 90-х сектор [1] оказался столь уязвим к давлению со стороны государства? Почему голос государства оказался громче, чем голос российских НКО. Разумеется, важнейшим фактором здесь является право на легальное насилие. Но в то же время, важно и другое: государство выступает с более или менее единых позиций (более – в создании правовых норм, и менее – в их применении), в то время как российские НКО выступают по отдельности, в силу разобщенности, неспособности сформировать единое консенсусное мнение и отсутствия желания его защищать.

О каких бы значимых для третьего сектора событиях последнего времени мы не говорили, будь то новое законодательство об НКО, вопрос об иностранном финансировании НКО и связанный с ним т.н. «шпионский скандал», ликвидация под разными предлгами известных НКО (самый громкий пример – «Интерньюс»), давление на многие другие органиазции или давно назревший вопрос о налоговых льготах для НКО, мы видим, что организации третьего сектора не смогли предъявить обществу и государству единую и подкрепленную силой всех организаций позицию. Во всех указанных и многих других случаях исход событий для гражданских организаций России оказался неутешительным. Не утверждая, что в данном случае имеет место жесткий детерминизм, мы предполагаем, что между неконсолидированной позицией и плохим

[5] Впрочем, ситуацию не стоит идеализировать: репрессии региональных властей (чаще всего, экономические) касаются и многих сугубо неполитических организаций, которые, например, конкурируют с государственными органами за предоставление качественных социальных услуг. Поправки в закон об НКО также не делают никакого различия между направленностью работы организации.

исходом есть связь. С нашей точки зрения, если сектор не консолидирован, он не способен противостоять давлению небеневалентного правительства (обратное неверно); без сильного гражданского общества стабильная демократия и контроль людей за работой своего правительства невозможны.

Таким образом, представляется, что консолидация гражданского общества – ключевой фактор успеха на нынешнем этапе его развития.

Цель данной работы – изучить причины, из-за которых российское гражданское общество остается неконсолидированным.

Операциональное определение консолидации, используемое в этой работе, включает следующие три компонента:

- желание сформулировать общую позицию сектора на самые важные для него проблемы, особенно те, которые прямо касаются условий его функционирования;
- способность сформулировать позицию, которая бы отражала мнение основных стейкхолдеров сектора;
- и, наконец, готовность ведущих НКО защищать эту позицию используя все доступные им ресурсы.

Задачи работы это, во-первых, проследить путь развития российского гражданского общества в терминах его консолидации, и, во-вторых, найти фундаментальные причины ее низкого уровня, обратившись к истории советских диссидентских организаций – протогражданского общества, существовавшего в СССР.

Важнейшая часть фактического материала для этой работы, а также некоторые ценные идеи, получены автором в ходе специально проведенных для написания этой работы интервью с видными экспертами и руководителями российских НКО[6]. Полный список экспертов дан в конце работы. В работе фактические сведения приводятся иногда со ссылкой, а иногда без ссылки на того, от кого они получены. Мнения экспертов приведены со ссылками на них и могут не совпадать как с точкой зрения автора, так и с точкой зрения других экспертов. Ссылки приводятся в следующем формате: ссылка на Президента Фонда защиты гласности А. К. Симонова приводится как «(Симонов, Фонд защиты гласности)».

В следующем разделе мы опишем исторический контекст и определим более четкие рамки работы, т.е. проясним некоторую терминологическую путаницу, которая неизбежно возникает в любом исследовании, посвященном гражданскому обществу.

---

[6] Автор нижайше благодарит всех, кто любезно согласился и нашел время дать ему интервью для написания этой работы. Без этого собрать достаточный материал было бы невозможно, не говоря о том, что большая часть сведений, полученных в ходе интервью, пока не нашли отражение в литературе и, часто, являются уникальными свидетельствами очевидцев и ключевых участников описываемых событий.

Затем мы кратко опишем предшествующие исследования, так или иначе связанные с нашей темой. В четвертом разделе дано хронологическое описание стадий консолидации гражданского общества России. Пятый раздел посвящен краткому описанию используемой нами модели кривой институциональных возможностей и представит наше видение логики процесса консолидации и описание path dependence процесса консолидации. Седьмой раздел представляет гипотезу, объясняющую path dependence. В конце работы представлены некоторые выводы.

2. История, структура и лидеры гражданского общества в переходной России

Поскольку само понятие «гражданское общество»[7] имеет столь долгую историю, существует чрезвычайно широкий круг явлений, которые могут им обозначаться. В то же время, нетрудно найти такое определение, под которое то или иное явление – на первый взгляд, относящееся к гражданскому обществу – не подпадает. Стараясь соблюдать баланс между неопределенность и догматичностью, попробуем определить исторические координаты, в которых мы можем говорить о гражданском обществе.

Сравнивая Россию с Европой и США, можно с уверенностью говорить: внешние условия, не связанные со степенью активности граждан, а связанные с генезисом государства и институциональным устройством общества, складывались неблагоприятно для развития независимого и способного выступать рупором людей гражданского общества.

Здесь стоит отметить, что современное понятие «гражданское общество» – характерное для XX века – совершенно не применимо для ситуации, скажем, XVIII века в Европе. В некотором смысле, там не было никакого общества, кроме гражданского: государство не имело большой силы для давления на граждан. Для этого у него не было ни достаточного по численности аппарата, ни стимулов со стороны общества – оно

[7] Восходящее к Древней Греции и Риму, оно означало подчиненную закону деятельность, в первую очередь, направленную на развитие, «цивилизацию» государства, а не на собственную выгоду. Английский философ эпохи Просвещения Адам Фергюсон в своей книге «Эссе по истории гражданского общества» (1767) следовал древнегреческой традиции и говорил о появлении в капиталистическую эпоху сообщества людей, заинтересованных не только в собственном преуспеянии, но и в развитии государства [8]. В XIX веке этот термин связывался со всеми явлениями, независимыми от государства – о слабом влиянии центрального правительства и бурном развитии и сильном влиянии местного самоуправления в США писал Алексис де Токвиль [9]; с отрицательным акцентом, но о том же – независимом от государства и направленном на собственную выгоду сообществе – говорил Гегель. Этому же негативному отношению следовал Маркс и его последователи. Новое понимание гражданского общества пришло только с его активным развитием в странах Латинской Америки, в Восточной Европе и в России, где оно стало реальной силой и сыграло активную роль в падении диктатур [10].

требовало больше свободы, а не дополнительного регулирования. Буржуазные революции сделали свободного и состоятельного гражданина полностью независимым в своих решениях от государства, а во многом и от церкви. И только в процессе борьбы беднейших слоев населения за свои права государство, например, законами о социальной защите населения, ограничило свободу бизнесмена полностью распоряжаться своей собственностью. Однако, предпосылки для существования большой сферы действий гражданина, не находящейся под контролем государства, были заложены именно тогда.

В России же централизованное государство вплоть до 90-х гг. XX века почти никогда не утрачивало полный контроль над обществом. Более того, все каналы этого контроля были фактически едины: после упразднения патриаршества в России церковь никогда не была субъектом независимого от государства действия[8]. Община же выступала здесь скорее как дополнительный механизм давления на общество: она защищала крестьянина лишь от бедствий (неурожай, голод, полное разорение), но не от произвола государства (в лице сборщика налогов или того, кто набирал рекрутов). Кроме того, даже эта защита была не осознанным выбором крестьянина, а пришедшей из предания традицией, которую не осознавали как личный выбор группы свободных граждан (даже когда крестьяне стали формально свободными).

Таким образом, два неслучившихся события в истории России – буржуазная революция и реформа христианства – определили главенствующую роль государства в жизни общества и отсутствие механизмов защиты от его произвола.

Важно отметить, что в одних и тех же институциональных условиях могут формироваться как эффективные структуры гражданского общества, так и слабые, нежизнеспособные организации. К примеру, общепризнано, что советские профсоюзы не смогли адаптироваться к новой эпохе и не стали активными защитниками прав работников, (исключение оставляют заводы иностранных компаний в России, где профсоюзы были созданы с нуля и изначально не зависели от владельцев). Такая же ситуация сложилась и в Мексике, где зависевшие от государства профсоюзы после потери господдержки перестали играть сколько-то существенную роль в жизни своих членов:

> «[В США] Отрицательные стимулы (принудительное членство и мафиозный контроль), в конечном счете, привели к созданию влиятельных организаций гражданского общества, отстаивающих коллективные интересы. В соседней Мексике последовательное применение тех же отрицательных стимулов —

[8] Хотя на первый взгляд петровская церковная реформа была скопирована с английской, по российской традиции она пошла гораздо дальше – церковь не только потеряла возможность вмешиваться в политику государства, как в Англии, но и потеряла какую либо автономность внутреннего устройства; на службу государства были поставлены механизмы ее взаимоотношений с прихожанами.

принудительного членства и политического контроля со стороны профсоюзной мафии, являвшейся важной составной частью правящей Институционно-революционной партии (ИРП), – сделало мексиканские профсоюзы эффективным орудием государственной политики, но не превратило их в институты гражданского общества. После изменения политического режима и ухода ИРП от власти мексиканские профсоюзы не смогли сколько-нибудь эффективно обеспечивать коллективные блага для своих членов: прекращение преференциальных отношений с государством сломало им хребет» [11].

На этом примере видно, каким пагубным может быть подчинение общественных институтов государственной власти – пагубным не только для институтов, но и для этой власти.

Возможно, шанс на появление альтернативных государству центров силы был после революции 1905 года: конституционное ограничение самодержавия, реформы Столыпина, направленные на ослабление власти общины и подъем русской религиозной философии, могли бы стать предпосылками для обособления общества от государства, но новый виток этатизма, на который попала страна, не позволили реализоваться этому шансу.

Тем не менее, гражданское общество России имеет долгую историю – много более долгую, чем кажется многим. Появившись сразу с созданием материальных условий для его существования и резким ростом урбанизации в начале Великих реформ (в виде земств, благотворительных обществ и т.д.) оно подошло к революции довольно сильным: достаточно сказать, что Россия стала пятой европейской страной, в которой женщины добились избирательного права [12] (раньше это сделали только страны Северной Европы – Финляндия, Норвегия, Дания, Исландия).

В советское время вся гражданская активность была вытеснена из публичной сферы в личную, семейную; институционализированные же формы объединения граждан (профсоюзы, молодежные организации, творческие союзы и профессиональные ассоциации) были полностью подчинены государству [13, 14].

Однако сразу после конца сталинизма ситуация стала меняться. Во-первых, в официальных советских общественных организациях (профсоюзах, профессиональных обществах и т.д.) на низовом уровне стали появляться сферы относительно свободные от идеологии, где люди могли хотя бы в минимальной степени решать собственные проблемы через самоорганизацию и взаимопомощь [1]. Однако эти структуры оказались столь костными, что с началом реформ они не смогли приспособиться к новым условиям и не стали основной для самоорганизации, что пагубно сказалось на уровне адаптации

большинства людей к трудному периоду транзита. Самоорганизация началась (и активно продолжается в разных формах – от неформальных движений [15],до крупных благотворительных проектов и социальных НКО), но несколько позже – когда общество уже начало оправляться после тяжелого периода «шоковой» терапии.

Другое направление развития – это появление альтернативных государственным форм консолидации граждан. Среди них были как вполне «мирные» (такие как, например, движение КСП и Грушиснкий фестиваль), так и протестные. Именно из них затем выросло диссидентское движение, которое в свою очередь стало основой построения сети гражданских организаций в новой России.

Несмотря на то, что диссиденты были относительно немногочисленны, и, что более важно, играли, в отличие от стран Восточной Европы, второстепенную роль в той коалиции, которая пришла на смену коммунистической власти, они единственный обладали законченной политической доктриной (хотя и весьма теоретической) – концепцией прав человека, впоследствии закрепленной в российской Конституции.

Сразу после образования новой России те из лидеров диссидентского движения, кто не вошел в новую власть (а их было абсолютное большинство, если не все), осознали себя (и имели к тому все основания) как лидеров сектора, а свои организации – моделями для новых НКО в центре и регионах, носителями лучших практик, опыта работы и т.д. В миссии Московской хельсинской группы записано:

«…после своего воссоздания в 1989 г., МХГ делает все возможное для укрепления и продвижения гражданского общества в России, оказывая всемерное и разностороннее содействие развитию правозащитного и общественного движения в регионах РФ»[9].

Таким образом, ведущие российские правозащитные организации – являются либо прямыми, либо косвенными наследниками советских диссидентов. Поскольку именно последние создали в СССР *прото*гражданское общество, их наследники стали лидерами некоммерческого сектора, его голосом и лицом.

И как раз эти их особенности делают их наиболее интересными для решения поставленных в нашей работе задач:

- будучи лидерами сектора, они отражают историю консолидации российского гражданского общества и причины ее низкого уровня;
- позаимствовали большую часть своих черт от советских диссидентов, а потому позволяют понять, как влияние предшествующего развития повлияло на их деятельность, в частотности способность к консолидации.

[9] http://www.mhg.ru/about/1433150

3. Исследование гражданского общества: организационный аспект

В научной и аналитической литературе, посвященной российскому гражданскому обществу (как русско-, так и англоязычной) найти что-либо об истории консолидации российских НКО трудно. В статье «Общественная палата: для власти или общества?» Николай Петров из Московского центра Карнеги дает краткую историю создания в регионах, в федеральных округах, на уровне всей страны общественных палат и им подобным институтам-посредникам между гражданским обществом и государством [7]. Однако, даже другим площадкам взаимодействия НКО и государства, не говоря о площадках взаимодействия внутри сектора, в этой работе внимание не уделено. Об истории советского диссидентского движения написано много как в России, так и на Западе (см., например [16], [17], [18]). Немало написано и том, влиянии, которое оказало диссидентское движение на развитие российского гражданского общества в 90-ые гг. ([19], [20]). Однако какое влияние оно оказало именно на способность консолидироваться – вопрос, который пока остается неисследованным.

Однако в работах, которые посвящены организационным характеристикам российского третьего сектора имеются прямые и косвенные указания на недостаточный уровень консолидации гражданского общества (причины этого, впрочем, остаются за рамками исследований).

Анализируя проблемы некоммерческого сектора в России, известный социолог В. Л. Римский (ИНДЕМ), среди прочих, приходит к такому выводу: «Руководители и активисты НКО и общественных объединений в большинстве своём пока оказываются неспособными к таким дополнительным затратам усилий и ресурсов в интересах других организаций без возможности получения каких-то преимуществ и компенсаций для себя» [21]. А ведь это, по сути, описание того, как консолидация может выглядеть в реальности6 она требует работы на общие интересы, который могут быть весьма отдаленно связаны с деятельностью отдельной НКО.

Проблемы, связанные с консолидацией затронуты также в исследовании, проведенном А. Ю. Сунгуровым и А. Л. Нездюровым («Центр “Стртегия” и ГУ-ВШЭ) и посвященном моделям взаимодействия власти и структур гражданского общества [22]. Они выделают 8 таких моделей:

- модель приводных ремней
- модель игнорирования
- модель поддержки (модель садовника, садовник – государство)
- патерналистская модель (патрон – государство)

- модель борьбы с противником (противник – гражданское общество)
- партнерская модель
- модель архитектора (архитектор – гражданское общество)
- модель гражданского сопротивления

Не трудно заметить, что только в 3 из 8 моделей гражданское общество является инициативной стороной, т.е. субъектом, а не объектом действия. Причем согласно тем выводам, к которым приходит эта работа, эти три модели, хотя и встречаются (хотя бы в регионах), являются наименее распространенными. Иначе говоря, очевидно, что гражданское общество выступает, во многом, «страдательной» стороной, а это, как представляется, прямое следствие и свидетельство его разобщенности, неспособности к коллективному действию, т.е. недостаточной консолидации.

В этой связи интересно посмотреть на результаты опроса руководителей НКО, в котором у них спрашивали, что они считают основными проблемами для своих организаций[10]:

Представляется, что большая часть указанных проблем так или иначе связана с консолидацией, а такие проблемы, как отсутствие интереса со стороны городских властей, противодействие представителей власти, затрудненный доступ к СМИ и недостаток

[10] Источник: опрос НКО, N=1137, ноябрь-декабрь 2006 г., ROMIR monitoring [5]

доступа к информации – вообще нельзя решить в одиночку: для этого необходимы консолидированные действия многих организаций.

4. Стадии консолидации гражданского общества России

- Полное отсутствие системы консолидации – характерно для начального периода становления гражданского общества, когда система взаимодействия просто еще не успела сформироваться (начало 90-ых).

В это период власть вообще никак не проявляла себя в секторе. Ведущими организациями были наследницы протопартий и дискуссионных клубов времен перестройки. Основной источник ресурсов для зарождающихся НКО – это западные грантовые фонды. Среди их проектов были направленные на консолидацию в отдельных отраслях гражданского общества, отдельных регионах, и эти проекты часто были успешны. Более крупные проекты, в частности, борьба за получение налоговых льгот успехом не увенчались. Обычно западные фонды поддерживали уже готовые инициативы, а не стимулировали создание проектов «под гранты» (Ковалевская, ВШЭ).

- Фрагментарная консолидация без формирования коалиции, формулирования и защиты своих позиций на уровне государства (1995 – 2001 гг.).

В этот период самым заметным консолидационным процессом было создание Народной ассамблеи – изначально неформального клуба руководителей некоторых московских НКО, затем ставшего более разнообразным по составу участников. Основная цель создания – было находить партнеров для совместных проектов, решение частных проблем, выработка стратегии развития сектора (последняя задача удалась в наименьшей степени). Вызов, с которым не смогла справиться ассамблея – необходимость формализации принятия решений. Некоторые эксперты (Симонов, Фонда защиты гласности) полагают, что такой образование могло существовать только к как неформальное, и ее постепенный упадок связан именно с попыткой формализации. Другие (Аузан, ИНП «Общественный договор») склонны видеть в этом метастазу «интеллигентского сознания» начала 90-ых гг., и считают иерархию принятия решений необходимым условием работы любой консолидационной структуры.

Отдельным, и весьма интригующим, вопрос является следующий – были ли у лидеров российского третьего сектора прогнозы/предчувствия того, что государство будет в начале 2000-х усиливать на них давление. Все эксперты заявили, что ничего подробного

они не понят. Единственное исключение – А. Аузан, который относит первые опасения в благополучном будущем сектора к концу 1999 г. – времени прихода в премьерское кресло В. Путина.

- Гражданский Форум (2001 г.) – первая попытка государства структурировать сектор НКО, проведенная с учетом мнения представителей этого сектора.

Гражданский форум – первая попытка власти искусственно консолидировать гражданское общество России. Изначально планировалось провести конгресс, с выбором «руководителей», причем основным партнером Администрация Президента выбрала благотворительные фонды известных артистов, спортсменов и т.д. Увидев, что у последних нет требований к власти или даже желания с ней конструктивно обсуждать проблемы сектора, Администрация Президента обратилась в Народную ассамблею с предложением стать партнером в проведении форума. Были выдвинуты (и приняты) пять условий:

1) прозрачность финансирования

2) открытое обозначение инициатора – Администрации президента,

3) проведение форума, куда попадают не по назначению, и

4) где никого не назначают руководителем

5) проведение форума на паритетных началах властью и НКО. (Симонов, Фонда Защиты гласности). Многие правозащитные организации опасались узурпации «власти» на форуме группой близких к Администрации Президента экспертов, однако этого удалось избежать (Беленкин, Мемориал; Маковецкая, ИНП «Общественный договор»).

Из примерно 35-37 переговорных площадок по отраслям, проводившихся на форуме, после него уцелело 5-7, что является вполне позитивным результатом, учитывая что эта форму была новой для участников и сто стороны власти, и со стороны НКО.

После 2003 года диалог между властью и гражданским обществом прервался, консолидация внутри последнего происходила в основном в протестном секторе (Оргкомитет Всероссийского Гражданского Конгресса).

- Общественная палата (2005 г.) – вторая и последняя по времени попытка структурировать гражданское общество; проведена без учета мнения самого сектора, «сверху».

Последняя по времени попытка власти консолидировать гражданское общество, уже полностью ориентируясь на свои представления о секторе. В результате, появился официальный «шлюз» для взаимодействия ведомств и НКО. Часто министерства не признают и не готовы работать с НКО, не лояльными Общественной палате. Возможность

последним все же вести диалог с властью зависит от личных деловых и моральных качеств руководителя соответствующей комиссии Общественной палате (Таубина, Общественный вердикт).

5. Кривая институциональных возможностей российского гражданского общества

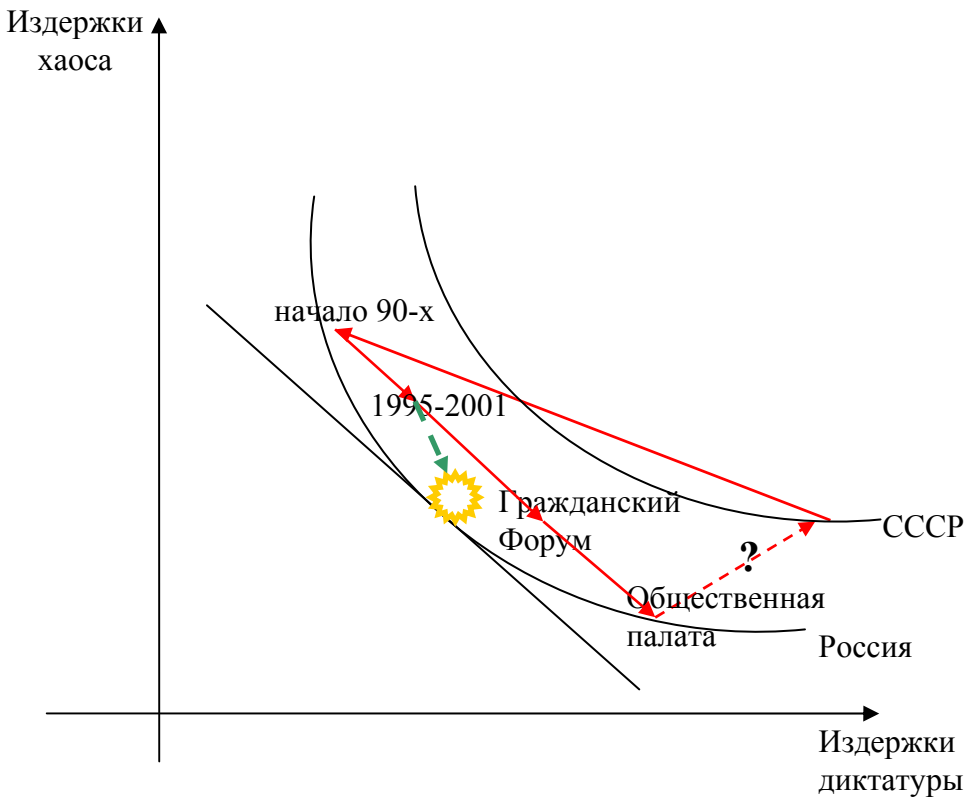
Для того чтобы показать, что путь российского гражданского общества в терминах его консолидации был не случайным, а наоборот подчиненным логике, имеющим четкое направление движения, я использую модель, предложенную гарвардским экономистом А. Шляйфером и его коллегами в статье «The new comparative economics» [23].

Кривая институциональных возможностей (IPF) – это линия, которая состоит из точек, каждая из которых является комбинацией двух типов издержек – хаоса и диктатуры. Она помогает увидеть, что два типа издержек (кошмар либералов – издержки диктатуры, и кошмар дирижистов - издержки хаоса) не являются взаимоисключающими. Наоборот – это две стороны одной медали. Чем меньше один тип издержек, тем больше другой, и наоборот.

В данном случае издержками хаоса будут являться альтернативные издержки общества от менее эффективной работы самих НКО (отсутствия консолидированной позиции и способности общими силами ее отстаивать/неиспользования внутренних материальных ресурсов для финансирования НКО). Издержками диктатуры будут издержки снижения эффективности контроля государства со стороны гражданского общества и неточного выбора государством объектов для поддержки.

Расположим все выделенные нами точки на IPF:

Рисунок 1. Кривая институциональных возможностей консолидации российского гражданского общества.



Теперь нам наглядно видно, что неспособность гражданского общества перейти из точки полной дезорганизации к некоему «хорошему союзу» на фоне постепенного укрепления государства привела к тому, что попытки государства консолидировать его насильно, тем самым, подчинив себе и нейтрализуя опасность, исходящую от свободных НКО[11], оказались успешными: по отдельности НКО никак не могли противостоять государству. Более того, без энтузиазма отнесясь к Гражданскому форуму ведущие НКО не смогли даже провести консолидацию «на своих условиях», хоть и под контролем государства. Созданная в результате Общественная палата пользуется очень низким доверием, как населения, так и самих НКО [24], и потому является малоэффективным институтом. Это полностью соответствует идее кривой институциональных возможностей – движение по той ее части, которая находится ниже эффективной точки (от Гражданского форума к Общественной плате) лишь немного снизило издержки хаоса[12], сильно увеличив издержки диктатуры.

[11] То есть, действуя в краткосрочном периоде рационально, хотя и небеневолентно.

[12] Как говорят многие руководители иностранных фондов в ситуации всеобщей травли НКО создание Общественной платы имело и положительный результат: необходимость иметь хотя бы какое-то гражданское общество была подтверждена на уровне государства, и появился референтный для

Как видно, еще в конце 90-х третий сектор в России имел не одну альтернативу движения, но не смог выбрать оптимальную траекторию.

6. Объяснение path dependency

Выше мы обсудили траекторию движения гражданского общества в терминах его консолидации. Однако вопрос о причинах того, почему траектория сложилась именно так, мы не затронули.

Наша гипотеза состоит в том, что поведение ключевых для консолидации игроков третьего сектора было подвержено сильному влиянию диссидентского движения, и именно это предопределило их пренебрежение проблемами консолидации. Иными словами, изначальная точка, из которой стартовало российское гражданское общество, была результатом path dependency правозащитного движения в СССР.

Это легко объяснимо: они имели общего врага, и общую идеологическую платформу – права человеку и примат закона над обычаем (Конституции над произволом спецслужб; международных обязательств СССР над внутренними инструкциями и законами об антисоветской деятельности, руководящей роли партии и т.д.).

Вопрос о том, возможно ли выработать столь же единую платформу действия в нетоталитарном государстве остается открытым. Некоторые эксперты (Б. Беленкин, Мемориал; А. Аузан (ИНП «Общественный договор») полагают, что это либо не возможно в принципе, либо возможно ровно в той степени в какой власть является авторитарной и походит своими действиями на руководство СССР. Другие (Е. В. Ковалевская, ВШЭ) полагают, что «консолидация российских диссидентов шла от позитивного начала и была направлена на развитие – а именно, в опоре на представления о том, что справедливость существует и зафиксированные на бумаге положения (в Конституции) должны выполняться. Никакая другая консолидация не дала бы такого импульса и не заставила людей сидеть в тюрьмах».

Что, может быть, еще важнее, - это репрессии режима, которые никогда не делали различия между различными диссидентскими группами и мотивами, двигавшими их участниками.

Ситуация в нормальном обществе совсем другая. В нем гражданское общество не является единым по определению: его важной целью становится влиять на власть по широкому кругу вопросов, а в данном случае позиция объединения работодателей может

международных организаций и иностранных правительств орган, с помощью которого можно улаживать некоторые конфликты, возникающее из-за созданных высоких барьеров для НКО.

быть прямо противоположна союзу экологов. Более того, если атака одного диссидента может быть предельно эффективна, то для влияния необходимы не простые инструменты атаки (распространение информации, массовые акции), а сложные инструменты лоббирования (участие в принятии решений на всех уровнях, способность идти на разумный компромисс и т.д.).

Как пишет в совей статье «Государство и общественный суверенитет» Самюэль Грин «лидеры гражданского общества так и не смогли до конца понять, что ситуация, в которой им предстояло действовать теперь, качественно иная, и они либо продолжали придерживаться старых, оппозиционных форм поведения, либо, подобно «Мемориалу», сконцентрировались на переоценке прошлого вместо того, чтобы разрабатывать программу на будущее. Этот довод значительно серьезнее первого и заслуживает большего внимания. Безусловно, многие лидеры гражданского общества в посткоммунистических странах не смогли приспособиться к новым обстоятельствам. Те из них, кто пытался участвовать в политике, в том числе Андрей Сахаров, Вацлав Гавел и Лех Валенса, часто действовали неумело и теряли популярность. Организации типа Московской Хельсинкской группы (МХГ), продолжавшие свою деятельность в постсоветской России, постепенно утратили влияние на общество и стали казаться неуместными и назойливыми. То же произошло и с авторитетными диссидентскими газетами и журналами. Кризис идей становился все более очевидным, правозащитники пытались разработать иную стратегию и обратиться к новым проблемам, чтобы вновь обрести почву под ногами, но по большей части потерпели неудачу»[13] [20].

Таким образом, либо отсутствие необходимости консолидироваться, прилагать к этому особые усилия, либо слишком большая легкость этого процесса в СССР предопредели то невнимательное отношение к консолидации, которое имело место после краха СССР.

7. Выводы

В заключении, хотелось бы отметить, что позитивные сдвиги в направлении консолидации в среде российских гражданских активистов имеются. Из указанных в начале работы трех составляющих консолидации, автору кажется ключевым первый – осознание ее необходимости.

---

[13] Тем не менее, С. Грин делает вывод, что указанные неудачи не следует распространять на весь третий сектор. Это верно, однако как показано выше, для консолидации сектора положение именно этих организаций имели критическое значение.

Отчасти в результате внутренних процессов (выкристализовывнания центров роста гражданской активности, таких как Пермь, где Пермская гражданская плата благодаря тому, что вокруг нее объединились все основные НКО, заставила считаться собой власть, стимулирует опережающее развитие третьего сектора региона), отчасти под давлением государства (выведение нового законодательства об НКО и последовавшее за ним локальное объединение части лидеров третьего сектора в борьбе снизить отрицательные последствия этого закона) возобновляется прерванный в 2003 году процесс создания переговорных площадок «НКО – власть».

Еще одним последствием принятия нового закона об НКО стало начало дискуссии о саморегулировании сектора в новых условиях. Ему способствовало и повышение стандартов отчетности перед обществом, в некоторых отдельных отраслях третьего сектора, например благотворительности. Основная идея этой дискуссии является одновременно и выигрышной при переговорах с государством, и полезной для развития сектора. Кратко она сформулирована в статье С. Г. Маковецкой «О соблазнении саморегулированием» [15]: «Саморегулирование - это обращение правозащитных организаций к обществу, хотя возникает в ответ на давление государства на некоммерческую, в т.ч. правозащитную, деятельность. То есть саморегулирование решает проблемы правозащитников с населением прежде всего, а не с властью».

Именно такого рода понимание проблемы консолидации, не как вида самообороны, а как инструмента развития кажется автору наиболее перспективным.

Эксперты

1. Ольга Алексеева – CAF
2. Александр Аузан – Президент Института национального проекта «Общественный договор»
3. Борис Беленкин – член Правления Международного историко-просветительского, благотворительного и правозащитного общества «Мемориал»
4. Елена Ковалевская – Высшая школа экономики, эксперт; Экспертный совет при Уполномоченном Российской Федерации по правам человека; Фонд Сороса
5. Светлана Маковецкая – руководитель исследовательского проекта "Будущее прав человека в России", программный директор Института национального проекта "Общественный договор"
6. Алексей Симонов – Президент Фонда защиты гласности
7. Наталья Таубина – директор фонда "Общественный вердикт"

Литература

1. Jakobson Lev and Sanovich Serge. The Third Sector in Russia: Demand-determined Model Change. *Draft*.
2. Отчет по исследованию «Гражданское общество в России» (анализ вторичных данных). Левада-центр, 2006
3. История России, 1945-2007 гг.: 11 класс: Учебник для учащихся общеобразовательных учреждений (под ред. Данилова А.А., Уткина А.И., Филиппова А.В.). Просещение, 2008
4. Абдрахманова Г. И., Ковалева Н. В., Санович С. В. Статистика некоммерческого сектора России//*в* монографии *«Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством»*, под ред. Якобсона Л. И. Издательский дом Высшей школы экономики, 2008, *готовится к печати*
5. Доклад Общественной палаты Российской Федерации "О состоянии гражданского общества в Российской Федерации" за 2006 год. 2007
6. Полищук Л. И. Бизнесмены и филантропы//Pro et contra, 2006б №1
7. Аверкиев И.В. *Как выглядят права человека в России и в мире?*//Альманах "*Будущее прав человека в России*" Выпуск №1
8. Ferguson, Adam (1995[1767]). *An Essay on the History of Civil Society* (ed. Fania Oz-Salzberger). Cambridge: Cambridge University Press.
9. Tocqueville, Alexis de (1945[1835]). *Democracy in America*. New York: Vintage Books.
10. Джин Коэн и Эндрю Арато. *Гражданское общество и политическая теория*. М.: Издательство «Весь мир», 2003.
11. Татьяна Ворожейкина. *Гражданское общество и авторитарная власть.* В сборнике «Гражданское общество: экономический и политический подходы». Московский центр Карнеги. Рабочие материалы, №2, 2005.
12. http://feministi.narod.ru/Sufragizm.htm; http://fc.gender-ehu.org/21.htm
13. Biddulph, Howard. «Protest strategies of the soviet intellectual opposition». In «Dissent in the USSR: Politics, Ideology, and People», ed. Rudolf L. Tokes (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975)
14. Uhlin, Anders. Post-Soviet Civil Society Democratization in Russia and the Baltic States. Routledge. 2006
15. Гонтмахер Е. Ш. Общественные объединения нового типа: создание банка данных, анализ и перспективы дальнейшего развития. М. Фонд «Народная Ассамблея»
16. Алексеева Л. М. . *История инакомыслия в СССР.*

17. Документы Московской Хельсинкской группы / [Моск. Хельсинк. группа; о-во «Мемориал»; сост. Д. И. Зубарев, Г. В. Кузовкин].– М. : Моск. Хельсинк. группа, 2006.
18. White, A. *Democratization in Russia under Gorbachev, 1985-91. The Birth of a Voluntary Sector*. Palgrave Macmillan. 1999
19. Шмидт Д. *«Какое гражданское общество существует в России?»* Pro et Contra, 2005, №10
20. Грин С. А. *«Государство и общественный суверенитет»* Pro et Contra, 2005, №10
21. Римский В. Стратегические проблемы развития НКО в Росси. *в* Некоммерческий сектор: экономика, право, управление. Доклады международной конференции, ГУ-ВШЭ, 2008
22. Сунгруров А. Ю., Нездюров А. Л. «Модели взаимодействия власти и структур гражданского общества». IX Международная конференция «Модернизация экономики и глобализация», ГУ-ВШЭ, 2008, *презентация*
23. Simeon Djankov, Edward Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. *The new comparative economics.* Journal of Comparative Economics 31 (2003) 595–619.
24. Данные мониторинга гражданского общества-2006. См. «Доклад о состоянии гражданского общества России», Общественная палата РФ, 2007
25. Маковецкая С. Г. О соблазнении саморегулированием// Альманах "*Будущее прав человека в России*" Выпуск №1