

# Эволюция гражданской активности

Дальнейшее развитие гражданских организаций сможет остановить лишь ужесточение режима вплоть до политических репрессий.

В настоящий момент подобный вариант нельзя полностью исключить, но все же он маловероятен | **ЙЕНС ЗИГЕРТ**

Всеми готовому, совершенному поклоняются,  
все становящееся недооценивается.

*Фридрих Ницше<sup>1</sup>*

Одним из главных отличий сегодняшнего политического режима от советского является конституционно закрепленная свобода объединений. Это касается в первую очередь политических партий, но также и гражданских организаций, которых насчитывают уже несколько сот тысяч. Эти автономные, то есть независимые от государства, объединения будут рассматриваться здесь как основной элемент гражданского общества.

Большинство ученых, политиков, экспертов, использующих понятие «гражданское общество», подразумевают социальное пространство, возникающее между индивидами, семьями, с одной стороны, и государством — с другой. Речь идет о людях, добровольно объединившихся с целью совместного осуществления общественно полезной или благотворительной деятельности. Подобное определение предполагает, что гражданское общество не включает в себя организации, занимающиеся экономической деятельностью.

При этом не важно, как именно эти организации институционализированы: объедине-

ние не обязательно должно быть юридически оформлено, то есть может функционировать, не получая «добро» от государства. Гражданское общество принципиально строится на добровольности, оно автономно по отношению к государству и принципиально не структурировано; его состав постоянно меняется, отчего оно отличается большим разнообразием.

Гражданские акторы и негосударственные организации необходимы политической системе, главным образом, по той причине, что они способны видеть, чувствовать возникающие в обществе проблемы раньше государства (если последнее вообще в состоянии их замечать).

Несколько упрощая, можно выделить три группы гражданских акторов:

- неправительственные организации, которые действуют в промежуточном пространстве между государством и обществом, то есть выполняют функцию посредника;
- группы, накапливающие социальный капитал; сюда относятся группы самопомо-

щи, объединения ветеранов, культурные, спортивные клубы и проч., а также христианские церкви и другие религиозные объединения (которые, однако, в силу специфических отношений с государством представляют особый случай);

- негосударственные благотворительные организации, такие как кооперативы, церковные организации, оказывающие социальную помощь; сюда же относится, в частности, Красный Крест.

Хотя все эти организации в теории являются элементами гражданского общества, для более тщательного анализа отношений между государством и гражданским обществом такое широкое определение непрактично. Поэтому далее речь пойдет только о первой группе, то есть о тех организациях, которые выполняют посредническую функцию между государством и обществом. Такие группы обычно называют «неправительственными организациями», или НПО.

Сферу, в которой действуют НПО, можно также назвать средоточием активности гражданского общества. Вовлеченность общества в деятельность НПО, то есть желание и потребность действовать во имя общего блага, позволяет охарактеризовать НПО как носителей новой политической культуры. А в случае, если деятельность НПО признается гражданами действительно общественно полезной, могут в результате сформироваться новые легитимные формы взаимодействия в обществе и политике.

Организации гражданского общества способствуют установлению доверия между общественными акторами. Доверие — эфемерный фактор, который снижает транзакционные издержки, помогая упростить многообразие общественных структур и отношений в обществе. В современных, все усложняющихся обществах важность этого фактора постоянно возрастает. Сегодня ни государство, ни общественные группы, ни,

тем более, отдельные лица не в силах предвидеть все последствия своих поступков и вытекающих из них рисков. Чтобы иметь возможность активно действовать на общественном поле, все вынуждены доверяться собственным и чужим (профессиональным) суждениям. Доверие является, таким образом, «смазочным материалом» для общественного и в первую очередь экономического прогресса. Если такой материал отсутствует, колеса крутятся медленнее, эффективность усилия снижается, и постоянно присутствует угроза «поломки».

Поэтому в современных обществах — как в частной, так и в общественной сфере — принуждение (или установка на принуждение) все чаще замещается доверием как ресурсом управления и урегулирования конфликтов. Вопреки этой тенденции в российском обществе царит всеобщее недоверие всех ко всем. В первую очередь оно направлено на государство и экономических субъектов, но распространяется и на общественные организации. Парадоксальным образом, недоверчивое отношение часто связано именно с принципиальным альтруизмом общественно-политических устремлений.

### **НПО в России**

В развитии российского гражданского общества можно выделить начальную фазу, последующие три фазы становления в 1990-е и 2000-е годы и промежуточный период. Целесообразно кратко их охарактеризовать, для того чтобы, опираясь на понимание этого феномена, предложить возможные сценарии будущего.

**НАЧАЛЬНАЯ ФАЗА: ПЕРЕСТРОЙКА И КОНЕЦ СССР** В теории истинная, действенная демократия нуждается в полноценном гражданском обществе. Это одновременно и нормативная гипотеза, и эмпирическое наблюдение. Или наоборот: если ресурс чувства общности,

воплощенный в общественных инициативах, начинает сокращаться, демократия оказывается под угрозой. В западных демократиях уже довольно давно высказываются опасения, что желание и потребность действовать на общее благо могут снизиться, что в конечном счете приведет к ослаблению демократии. В этой связи обсуждается вопрос о том, как поддерживать общественную активность в современных обществах, все более индивидуализирующихся и нацеленных на индивидуальное потребление.

В современной России, как и в других поставторитарных государствах, проблема

ность строго контролировалась советским государством. Независимая деятельность запрещалась, но запретное существует, несмотря ни на какие запреты, — иначе зачем запрещать? Так, в послесталинском СССР появились автономные от государства пространства — сначала маленькие, потом все крупнее. Наиболее известны диссиденты — предшественники нынешних гражданских активистов. Однако такие пространства создавались и в сфере культуры, например, на знаменитых «кухнях»; сюда же можно отнести и неформальные группы, занимавшиеся защитой окружающей среды.

**“В современных обществах — как в частной, так и в общественной сфере — принуждение все чаще замещается доверием как ресурсом урегулирования конфликтов”.**

еще сложнее: традиция гражданской активности либо вообще отсутствует, либо длительное время находилась в подавленном состоянии. Стало быть, речь идет не о том, чтобы предотвратить снижение или, напротив, стимулировать деятельность гражданского общества, а в первую очередь о том, чтобы в глазах граждан подобная активность выглядела легитимной и, более того, — привлекательной. При этом нужно отметить, что парадоксальным образом возрождение понятия «гражданское общество»<sup>2</sup> произошло именно в Восточной Европе, что тесно связано с эрозией коммунистических режимов начиная с 1970-х годов и возникшего в этих странах внутреннего, «гражданского», не насильственного сопротивления.

Формально общественные организации существовали и в Советском Союзе, но, разумеется, они не были независимы от государства. Имело место лишь внешнее сходство, подобные организации не выполняли и не могли выполнять описанные выше функции. Гражданская или, скорее, социальная актив-

При Михаиле Горбачёве советское общество стало открываться — сперва медленно, потом все стремительнее, потом лавинообразно. Появилось огромное количество неконтролируемых, не созданных государством объединений. Уже осенью 1990 года, по оценкам, приведенным в газете «Правда», в СССР насчитывалось более 11 тыс. независимых от государства организаций<sup>3</sup>.

**ВЗЛЕТ И ПАДЕНИЕ ПРИ ЕЛЬЦИНЕ** Еще до распада СССР многие гражданские активисты выполняли посреднические функции между государством и обществом. На выборах 1989 года множество активистов даже стали депутатами Съезда народных депутатов и членами Верховного Совета или получили должности в правительстве. Многочисленная группа первых НПО поддержала Бориса Ельцина, «поставив», таким образом, на демократически ориентированную часть советской номенклатуры. Это была коалиция, подобная тем, что с началом перемен сложились во многих посткоммунистических странах.

Впоследствии они часто становились проблемой не столько для старых элит, сколько для новых демократов.

Но этот союз оказался крайне непрочным. Его разрушение связано с тремя событиями: конституционное противостояние осенью 1993 года, первая чеченская война и президентские выборы 1996-го.

В декабре 1993 года, после роспуска Верховного Совета с применением танков, на референдуме была принята новая конституция, и уже на ее основе была впервые в постсоветской России избрана

дата от коммунистов Геннадия Зюганова, который, по опросам весны 1996-го, имел серьезные шансы на победу. В этот альянс входила также небольшая группа крупных предпринимателей и банкиров, финансировавших предвыборную кампанию Ельцина; в награду они получили новые возможности обогащения, в частности, смогли выкупить у государства значительную часть запасов нефти, газа и другого сырья — по заниженным ценам и на аукционах с заранее известным победителем. В России появились так называемые олигархи, с которыми в

### **“В деятельности НПО зазор между нравственным императивом и компромиссами в духе *Realpolitik* значительно меньше, чем в политике как таковой”.**

Государственная дума. Эти события, которые до сих пор вызывают разногласия в обществе, имели далеко идущие последствия: многие в России не считают конституцию легитимной. Из-за участия в «недемократических» действиях Ельцина представители либерального лагеря, который часто называют также «демократическим», а вместе с ним и НПО, не пользуются поддержкой в российском обществе и часто подвергаются обвинениям в двойной морали.

Начата в декабре 1994-го по решению Ельцина первая чеченская война привела к дальнейшему ухудшению отношений между Кремлем и НПО. С самого начала именно правозащитные группы более всего критиковали кровавую войну, цель которой так и осталась неясной для российского общества, и сопровождавшие ее массовые нарушения прав человека. Президентские выборы 1996 года вновь сплотили разошедшихся союзников — НПО и Кремль — против угрозы коммунистической реставрации. Многие НПО поддержали кандидатуру Ельцина ради того, чтобы не пропустить канди-

дату от коммунистов Геннадия Зюганова, который, по опросам весны 1996-го, имел серьезные шансы на победу. В этот альянс входила также небольшая группа крупных предпринимателей и банкиров, финансировавших предвыборную кампанию Ельцина; в награду они получили новые возможности обогащения, в частности, смогли выкупить у государства значительную часть запасов нефти, газа и другого сырья — по заниженным ценам и на аукционах с заранее известным победителем. В России появились так называемые олигархи, с которыми в

массовом сознании оказались связаны — и тем самым скомпрометированы — понятия демократии и свободы, отстаиваемые большинством НПО.

Президентские выборы 1996 года породили внутри некоторых НПО активную дискуссию по вопросу об отношении к политическим партиям и президентской администрации Бориса Ельцина, именовавшей себя демократической. Особенно острые споры шли в «Мемориале», одной из крупнейших правозащитных организаций, интенсивно критиковавших первую чеченскую войну. Предметом бурных дискуссий стал вопрос о том, является ли опасность коммунистической реставрации достаточным оправданием для призыва голосовать за Ельцина — несмотря на кровавую и несправедливую войну в Чечне. Большинство сотрудников и активистов «Мемориала» высказались против поддержки Ельцина, но за то, чтобы привлечь общественное внимание к угрозе, связанной с избранием коммуниста. Ряд членов организации, не желавших поддерживать президента, ведущего войну в Чечне, покинули ее

ряды. Данная дискуссия впервые поставила перед российскими организациями гражданского общества принципиальный вопрос: как сохранить необходимую для НПО независимость и увязать моральный императив с политической целесообразностью.

Президентские выборы 1996 года, а именно союз политической власти и крупного капитала, существенно повлияли на отношение россиян к демократии в целом и к организациям гражданского общества в частности. Память об этих событиях по-прежнему остается важным фактором формирования общественного мнения, прежде всего потому, что в тот момент во имя демократии и предотвращения коммунистической реставрации были нарушены фундаментальные демократические принципы.

Кроме того, два года спустя, в августе 1998 года, российское государство, претендовавшее на звание демократического, фактически утратило платежеспособность и объявило частичный дефолт. В сознании многих россиян укрепилось и до сих пор сохраняется убеждение, что под маркой демократии им подсунули — пусть в слегка завуалированной форме — авторитарное, экономически неэффективное и социально несправедливое правление. Такому восприятию отчасти способствовала узкая «специализация» организаций гражданского общества. В 1990-е годы практически не было влиятельных НПО, целью которых были бы решение экономических и социальных вопросов. Исключения составляли организации вроде Конфедерации обществ потребителей России (КонфОП), которая пыталась договариваться с правительством о компенсации накоплений, обесценившихся в результате дефолта 1998-го, но широкая общественность практически не принимала их во внимание. Возможно, причина этого в наследии советской пропаганды, в рамках которой социальная справедливость мыслилась как противоположность политической свободе.

В результате примерно через 10 лет после возникновения первых независимых организаций государство и НПО разошлись. В деятельности НПО зазор между нравственным императивом и компромиссами в духе *Realpolitik* значительно меньше, чем в политике как таковой. Влияние НПО определяется не высокими должностями, за которыми стоит государственная власть, а преимущественно доброй репутацией в широких кругах общественности, доверием, которое они вызывают у людей, то есть тем, что очень трудно приобрести и так легко потерять. До самого конца президентства Ельцина отношения между государством и НПО характеризовались взаимным игнорированием.

Несмотря на то что в первое десятилетие после распада СССР в России возникло довольно большое количество НПО, получивших признание как на национальном, так и на международном уровне (главным образом, речь идет об организациях, занимающихся экологией и защитой прав человека), число граждан, принимавших участие в их деятельности, было существенно ниже, чем в западных обществах. Это можно объяснить тремя причинами. Во-первых, общественное участие зависит от степени экономического благополучия, а до 1998 года Россия переживала катастрофический экономический спад. Во-вторых, сказывается советский опыт «мобилизационных» форм общественного участия, имевших имитационный характер. Это стало одной из причин общественной апатии, охватившей широкие слои населения. Третья причина связана с традицией неформальных сетей взаимопомощи — семейных, дружеских, — которые функционируют в сферах, практически не соприкасающихся с государством. Для продолжения этой традиции не нужно создавать НПО, и именно она очень помогла людям выжить в 1990-е годы.

**ПЕРВЫЙ СРОК ПРЕЗИДЕНТСТВА ПУТИНА: ПОПЫТКИ**

**КОНТРОЛЯ** До вступления Владимира Путина в должность президента российским НПО по большей части удалось избавиться от государственного давления. Такое положение дел, однако, длилось недолго. Придя к власти, Путин начал систематически подчинять Кремлю сегменты российской политической общественности, которые прежде функционировали хоть и не вполне автономно, но, по крайней мере, контролировались *разными* силовыми центрами. Среди объектов этой кампании оказались и акторы гражданского общества.

В конце 1999 года в программной статье под названием «Россия на рубеже тысячелетий»<sup>4</sup> Путин потребовал в числе прочего «создания условий, благоприятствующих становлению в стране полноправного гражданского общества, уравновешивающего и контролирующего власть» как необходимого условия для развития «сильного государства». При этом он признал «первостепенное значение налаживания партнерских отношений между исполнительной властью и гражданским обществом». Имеются и другие цитаты Путина, где он нахваливает демократию и гражданское общество. Тем не менее непосредственно после своего вступления в должность именно Путин принял первые попытки дисциплинировать НПО или поставить их в корпоративную зависимость. Наиболее влиятельные НПО отреагировали на это созданием региональных и надрегиональных коалиций. Самым известным объединением подобного рода стала «Народная ассамблея», в которую в основном вошли московские НПО, такие как «Мемориал», Московская Хельсинкская группа, Фонд защиты гласности и Социально-экологический союз. Некоторых руководителей этих организаций в начале президентства Путина Кремль признал партнерами по переговорам.

Первой серьезной попыткой интегрировать независимые НПО под контролем государства в рамках так называемой управляемой демократии стал созыв Гражданской ассамблеи, инициированный Кремлем в 2001 году. При этом с самого начала из этого проекта были исключены «неконструктивные», с точки зрения Кремля, НПО. Однако созданию «представительства гражданского общества» под контролем государства удалось воспрепятствовать: летом 2001-го «Народная ассамблея» была подключена к организации Гражданского форума — по всей видимости, не столько под влиянием НПО, сколько по решению, принятому внутри президентской администрации и обусловленному внутрикремлевским противоборством.

Гражданский форум был организован в конце ноября 2001 года. Инициатором Форума стало государство, но в состав участников вошли примерно три тысячи представителей НПО и полторы тысячи работников СМИ и гостей со всей России. В Кремле они обсудили более двадцати тем — от реформирования армии и проблемы беженцев до политики по защите окружающей среды. Представители государства и НПО договорились создать по каждой теме так называемые «коммуникационные платформы». Однако большинство из них так и не появилось на свет.

Еще раньше, в начале 2000 года, правительство и НПО вели переговоры и дискуссии по поводу нового налогового законодательства, поскольку прежнее уравнивало налоговое бремя НПО и коммерческих предприятий. Существовавшее до тех пор различие между «коммерческими» и «некоммерческими» организациями исчезло. Но переговоры ни к чему не привели, и в начале 2002-го Налоговый кодекс вступил в силу. Мир между Кремлем и НПО, заключенный на Гражданском форуме, длился до конца осени 2003 года. Он был нарушен вследствие двух событий: ареста предпринимателя Михаила

Ходорковского и «оранжевой революции» — смены власти на Украине в результате массовых демонстраций протеста.

В рамках основанного им фонда «Открытая Россия» Ходорковский в крупных масштабах финансировал проекты НПО, не спрашивая у Кремля, кого и что финансировать. Арест Ходорковского, ставший, что особенно ясно сегодня, важнейшей политической вехой, перечеркнул надежды НПО на долгосрочное, стабильное внутрироссийское финансирование. 26 мая 2004 года президент Путин в ежегодном обращении к обеим пала-

посольств, иностранных дипломатических представительств, рассчитывает на поддержку иностранных фондов и правительств, а не на поддержку своего собственного народа»<sup>6</sup>.

Свержение власти на Украине большинство властной элиты восприняло как проигрыш Западу и провал российской политики. В восприятии Кремля, в этом перевороте решающую роль сыграли НПО, поддерживаемые западными донорами.

Несмотря на растущее напряжение, в отношениях между государством и организациями гражданского общества еще какое-то

## “Непосредственно после своего вступления в должность Путин предпринял первые попытки дисциплинировать НПО или поставить их в корпоративную зависимость”.

там парламента сказал следующее: «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными»<sup>5</sup>.

21 ноября 2007 года в главном выступлении перед выборами в Госдуму Путин обозначил свое отношение еще жестче: «Те, кто противостоит нам, не хотят осуществления нашего плана. Потому что у них совсем другие задачи и другие виды на Россию. Им нужно слабое, больное государство. Им нужно дезорганизованное и дезориентированное общество, разделенное общество — чтобы за его спиной обдeldывать свои делишки, чтобы получать коврижки за наш с вами счет. И к сожалению, находятся еще внутри страны те, кто “шакалит” у иностранных

время сохранялась некоторая двойственность. В отдельных случаях складывались рабочие отношения, в первую очередь с региональными администрациями, а иногда и с ведомствами центрального правительства, однако действия президентской администрации в значительной степени диктовались тактическими соображениями. Кремль, с одной стороны, видел в НПО источник политической угрозы, а с другой — был вынужден сотрудничать с ними, поскольку одной из ключевых задач путинского правительства было вывести Россию из кризиса и вновь обеспечить стране «полагающееся» ей место великой державы. Экономическая модернизация, о которой много говорилось и в начале, и в середине путинского срока, предполагала, по крайней мере на уровне риторики, активное участие гражданского общества.

Сложность для российской властной элиты заключалась в том, чтобы установить баланс: с одной стороны, предоставить свободы в экономической сфере, необходимые для эффективного развития, а с другой — не допустить распространения этих свобод

на политическую и общественную сферы. Вначале усилия элиты были направлены главным образом на ограничение именно политических свобод, исключение политической конкуренции и обеспечение политической монополии правящей верхушки. Однако ограничить активность гражданского общества сложнее: вопрос заключается в том, что государство считает «еще гражданским обществом», а что рассматривает как «уже политику», то есть какого рода активность считает допустимой, а какую полагает необходимым запретить.

«Естественную» границу провести невозможно — разумеется, любая общественно-гражданская активность является также и политической. К этому нужно добавить многообразие гражданского общества, его неупорядоченную структуру, его изменчивость, разнообразные формы существования и деятельности.

В результате для контроля над гражданским обществом государственные акторы избрали метод «ручного управления». Этот путь чреват соблазном постоянного усиления контроля, но вместе с тем «ручное управление» парадоксальным образом ослабляет возможности контроля (или все чаще отклоняется от своих изначальных целей). В результате контроля получается или «слишком много» (то есть независимая гражданская деятельность подается сверх меры, что препятствует осуществлению модернизации), или «слишком мало», то есть независимые акторы гражданского общества «уходят» из-под контроля и становятся угрозой политическому режиму.

**ВТОРОЙ ПРЕЗИДЕНТСКИЙ СРОК ПУТИНА: КОНТРОЛИРУЕМОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО** Несмотря на то что российское гражданское общество не пустило глубоких корней и не получило поддержки со стороны широких слоев населения, в период первого президентского срока Путина оно продемонстрировало немалую

способность к сопротивлению. На то есть четыре причины:

1. Усиливающийся контроль над политическим процессом и установление контроля над наиболее массовыми СМИ привели к тому, что в Кремле ощутили дефицит информации о положении в стране. Коалиции НПО оказались эффективным информационным каналом, но при этом не представляли политическую альтернативу власти, которая вследствие этого не видела в них угрозы.

2. НПО обладали и обладают компетентностью в тех областях, которые остались «бесхозными» после краха старого, советского государства, а при этом новое, российское до них не добралось, по крайней мере пока. Это касается работы с пожилыми людьми, бывшими политзаключенными и их семьями, наркоманами и др., то есть почти везде там, где в новых, неавторитарных условиях требовалось действовать не репрессивными методами. Преимуществом НПО было то, что они могли помочь во внедрении современных методов социальной работы. Таким образом, и с этой точки зрения сотрудничество государства с НПО обещало быть успешным и относительно безопасным.

3. Во время первого президентского срока Путина (вплоть до 2004 года) НПО удавалось использовать конфликты внутри властной элиты для решения проблем граждан. Со своей стороны, различные группы властной элиты также использовали НПО в качестве инструмента и союзников — скорее недобровольных — во внутрикремлевской борьбе за власть.

4. На фоне заявлений со стороны Запада, который критиковал ограничения демократических свобод и прав человека, независимые от власти российские НПО смогли открыто выступить на политическом поле внутри страны.

После смены власти на Украине зимой 2004/05 года отношения между Кремлем



и НПО резко испортились. Прямым следствием этого стало учреждение в начале 2006-го контролируемой государством Общественной палаты, а также принятие нового закона о деятельности НПО, вступившего в силу в апреле того же года. И та и другая инициатива существенно ухудшили возможности для деятельности НПО. Общество получило недвусмысленный сигнал: НПО находятся под подозрением как потенциальный источник «опасности» для государства. Администрациям всех уровней практически были даны инструкции усилить

органы имеют право закрыть неправительственную организацию. Вероятно, парадоксальной реакцией на систематическое государственное давление стало увеличение числа неформальных, то есть не имеющих государственной регистрации, объединений, хотя точных данных на этот счет не имеется.

Создание Общественной палаты, в которой санкционированные государством «представители гражданского общества» призваны представлять гражданское общество в целом, имело противоречивые последствия. Попытка с помощью

**“Общество получило недвусмысленный сигнал: НПО находятся под подозрением как потенциальный источник «опасности» для государства”.**

критику НПО, ужесточить контроль за их деятельностью и создать для них неблагоприятную атмосферу. Если главной целью закона об НПО является контроль, то учреждение Общественной палаты нацелено на делегитимизацию тех НПО, которые в ней не представлены, в первую очередь тех негосударственных организаций, чья деятельность имеет политический оттенок.

Закон об НПО, прежде всего, свел воедино и, в известной степени, усилил государственный инструментарий для контроля за неправительственными организациями. В итоге это привело к самоцензуре в самих НПО (достоверных исследований относительно характера и масштабов самоцензуры до сих пор не имеется) и к существенному повышению барьеров для их учреждения. До сих пор государство использовало предусмотренные новым законом prerogatives не столько для запрета и закрытия организаций, сколько как постоянную угрозу — проводя множественные проверки НПО и, как следствие, вынося им «предупреждения». После второго предупреждения государственные

Общественной палаты делегитимизировать не представленные в Палате независимые НПО не имела успеха ни в глазах российской общественности, ни, тем более, в глазах иностранных наблюдателей.

Объединенные в Общественной палате лояльные НПО довольно щедро финансируются государством. Однако для того, чтобы оправдать свой «гражданский» статус и не стать ветвью государственной власти, они должны хотя бы частично выполнять «настоящую» работу и использовать государственные ресурсы для решения проблем граждан или, по крайней мере, для того, чтобы от имени общества ставить вопросы перед властью. Это осложняет управление Общественной палатой, а кроме того, в результате укрепляется легитимность НПО, в том числе и критически настроенных по отношению к государству. Таким образом, создание Общественной палаты в какой-то мере имело эффект, обратный задуманному: ее работа легитимировала деятельность гражданского общества, хоть и под государственным контролем.

Усиление контроля над политической сферой, в особенности над партийной системой, и практически полное отсутствие не контролируемого Кремлем политического пространства навязали российским НПО роль суррогатов политических партий. В ряде случаев им приходилось (и приходится до сих пор) играть роль и оппозиции, и «канала коммуникации» между политической элитой и обществом, а также быть выразителем определенных интересов.

Как следствие, в России возникли НПО того типа, который почти не известен в странах с развитой демократией, а именно организации, являющиеся посредником между государством и населением. Некоторые из таких каналов коммуникации были институционализированы, как, например, созданная в 2002 году Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации под председательством Эллы Памфиловой. В 2004-м Комиссия была преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. До конца президентского срока Путина в состав Совета входил ряд руководителей влиятельных оппозиционных НПО.

**ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ПЕРИОД: МОДЕРНИЗАЦИОННАЯ РИТОРИКА ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА** В феврале 2009 года, спустя почти год после своего вступления в должность, президент Дмитрий Медведев утвердил обновленный состав памфиловского совета, почти половину которого теперь составляли бескомпромиссные критики Кремля. В начале президентского срока Медведева эти назначения были восприняты как один из «либеральных сигналов» нового президента. В самом деле, при содействии Совета некоторые положения Закона об НПО от 2006 года, создававшие препятствия прежде всего для мелких НПО, были изменены, к тому же были снижены админи-

стративные барьеры для новых неправительственных организаций. Летом 2010-го Элла Памфилова ушла в отставку с поста председателя Совета. Обстоятельства, связанные с назначением ее преемника, Михаила Федотова, свидетельствовали о сохраняющемся интересе Кремля к установлению контактов с НПО, оппозирующими власти.

Как показывают результаты соответствующих опросов, в сегодняшней России деятельность в рамках гражданского общества не особенно престижна. Вместе с тем в обществе растет — пока еще смутное — недовольство затянувшимися реформами, коррупцией и чиновничьим произволом, а также кремлевской монополией на власть. Вследствие экономического кризиса проблемы, связанные с политической системой, становятся более ощутимыми, а в ответ президент Медведев предлагает обновленный вариант модернизационной риторики, напоминающей риторику первого срока Путина.

В разных странах демократические и правовые традиции складывались по-разному, но усиление гражданского общества является общей тенденцией. В Англии борьба землевладельцев-джентри против короны за свои права, в первую очередь имущественные, привела к развитию правового государства. В Германии, напротив, движение за объединение мелких государственных образований привело к формированию бюргерства и, как следствие, опять-таки к правовому государству с единой государственной администрацией во главе. Но и там, и там огромную роль в формировании правового государства сыграло стремление новых, экономически активных слоев общества к введению единых правил, ограничивающих, в частности, и само государство.

Динамика развития России больше похожа на Германию, однако с той разницей, что наиболее деятельным акторам российской рентной экономики отведена подчиненная

роль. Хотя во многих областях возникают новые формы гражданской активности, большинство людей если и готовы действовать, то лишь там, где это касается их лично. Иначе говоря, активные действия становятся ответом на вмешательство в частные сферы: автовладельцы протестуют против произвола ГИБДД, жители — против спекуляций с недвижимостью, все более плотной застройки городов или, как в Химках, против вырубки леса, служившего местом отдыха. Подобные общественные выступления в последние пару лет наблюдались все чаще: в 2009 году — про-

В известной степени ответ можно искать в развитии протестных движений последних лет. За этот период некоторые инициативы увенчались успехом, по крайней мере частично: протесты привлекали внимание за пределами конкретного региона, в ряде случаев, когда организаторам удавалось расширить социальную базу, они добились компромисса со стороны государства. Так, протест, инициированный небольшими группами экологов против прокладки восточносибирской нефтяной трубы до Тихого океана к северу от Байкала, благодаря символическому значе-

**“Когда общественное напряжение нарастает, власть идет на некоторые уступки. Но эти уступки носят технический характер или являются средством выиграть время”.**

тест против повышения пошлин на ввоз подержанных автомобилей на Дальнем Востоке; в начале 2010-го более десяти тысяч калининградцев протестовали против государственной социальной политики; в Москве митинги были направлены против волонтаристской уплотнительной застройки и бездумного сноса памятников архитектуры. Эти протестные движения втянули в свою орбиту не только мелкие, ограниченные общественные группы, но и мобилизовали небольшой круг граждан, принципиально выступающих против авторитарного государства.

При этом большинство россиян не испытывает симпатии к участникам демонстраций в защиту 31-й статьи конституции, гарантирующей свободу собраний, и не одобряет повышенное внимание российских либералов и западных наблюдателей к нарушению прав активистов «Стратегии-31». Тем не менее к середине президентского срока Медведева в среде НПО царит беспокойное настроение и господствует точка зрения, что многое переменится. Только вот что? И кто станет субъектом перемен?

нию озера для всего региона сумел привлечь широкие слои населения. Серьезная общественная поддержка вынудила руководство страны перенести маршрут нефтяной трассы.

Нечто подобное происходило и вокруг строительства автомобильной трассы через Химкинский лес. Здесь социальный протест приобрел политические масштабы из-за близости к Москве, а также благодаря тому, что в данном случае совпали интересы жителей, которые непосредственно проигрывают от прокладки трассы через лес, а также экологических групп и политической оппозиции. Власти пришлось реагировать на действия активистов и пойти на ряд компромиссов, однако в конце концов решение о строительстве трассы через лес осталось в силе.

В этом можно видеть общую стратегию: в тех случаях, когда общественное напряжение нарастает, власть идет на контакт с общественниками и даже на определенные уступки. Но эти уступки носят технический характер или просто являются средством выиграть время. Когда напряжение спадает, первоначальный план все равно осуществля-

ется. При этом на политические вызовы или вызовы, которые воспринимаются ею как политические, властная политическая элита, как правило, реагирует быстро и жестко.

Интересно, что в обоих описанных случаях государственные инстанции и население в целом воспринимали экологический протест как «не политический» и тем самым легитимный — несмотря на фактически действующий запрет властей на политическую активность. Пока действия экологов не переходят той черты, за которой, по мнению властей, начинается потенциально опасная «политика», организаторы экологического протеста пользуются некоторой свободой маневра — в результате от их протестов становится трудно отмахнуться. Данное наблюдение относится не только к этим двум случаям, из чего можно заключить, что в экологических вопросах «политика» трактуется властью не так расширительно, как в других сферах.

Нечто подобное происходило в Германии в 1970-е годы. Движение против строительства атомных электростанций объединило активистов-экологов, леворадикальных студентов, крестьян, чьи интересы затрагивало строительство, уважаемых представителей среднего класса, прежде всего, социально значимых профессий — врачей, пасторов, учителей. Если экологический протест тогдашнее германское государство могло легко дискредитировать, объявив его «бредовым», а студенческий — «леворадикальным» или «направляемым коммунистами» (в России это бы называлось «проявлениями экстремизма»), то одновременное участие целого ряда общественных групп сделало это невозможным.

### Два сценария развития

В сегодняшней России действует множество общественных, то есть изначально негосударственных и неподконтрольных государству организаций. В этом отношении Россия гораздо ближе к гражданскому обществу, чем

Советский Союз в конце своего существования или даже новая Российская Федерация начала 1990-х. Кроме того, новой тенденцией является возникновение низовых инициатив, напоминающих «новые социальные движения», зародившиеся в 1950–1960-е годы в промышленно развитых странах Запада. Однако взаимодействие крепких российских НПО и новых «инициатив снизу» пока очень незначительно.

При слабой политической оппозиции и жестких ограничениях на политическую деятельность вообще НПО демонстрируют три типа поведения по отношению к политической власти. Первый — это открытое сотрудничество с властями (такие НПО отчасти срастаются с *GONGO*<sup>7</sup>). Вторую группу составляют те НПО, которые приняли решение, что нужно поддерживать ограниченное сотрудничество с властями и сохранять каналы коммуникации с ними для решения практических вопросов, а в некоторых случаях и для обсуждения принципиальных. Третья группа НПО близка к так называемой «внесистемной оппозиции» и идет на контакт с властью только при решении сугубо практических проблем. Разумеется, между этими тремя группами нет четкой границы. Конкретные НПО могут строить отношения с властью по двум, а иногда и по всем трем моделям.

Каждая из этих трех групп имеет свой собственный институционализированный канал связи с властью: первая группа осуществляет коммуникацию с властью преимущественно через Общественную палату, вторая — через Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, а третья предпочитает действовать через Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Владимира Лукина и его экспертный совет.

Так или иначе при реализации любого сценария развития России становление

гражданского общества будет тесно связано с политическим развитием. Ниже предложен краткий анализ двух сценариев: инерционного и оптимистического.

При оптимистическом сценарии гражданское общество будет способствовать постепенной демократизации России и ее большей открытости. При пессимистическом — НПО станут жертвой очередной попытки авторитарной консолидации политической системы.

В связи с этим инерционный сценарий предлагается рассматривать как вектор неизменного политического курса. Предпосылкой чуть более оптимистического, хоть и не слишком вероятного сценария было бы изменение политической системы в сторону большей открытости.

Парадоксальным образом оба сценария могут способствовать дальнейшему развитию гражданских организаций. Данную тенденцию сможет остановить лишь усиление закрытости политической системы вплоть до политических репрессий. В настоящий момент подобный вариант хоть и нельзя полностью исключить, но все же он маловероятен.

**ИНЕРЦИОННЫЙ СЦЕНАРИЙ** В случае реализации инерционного сценария возможны усугубления социальных, экономических, инфраструктурных и иных проблем, что с большой вероятностью приведет к дальнейшему росту протестной активности. Противостояние между государством и НПО будет периодически усиливаться, в зависимости от политической конъюнктуры, положения в экономике и внешней политике, а также хода предвыборных кампаний. В государственной политике, как и прежде, будут конкурировать различные интересы. С одной стороны, власть будет пытаться привлечь себе в союзники НПО, обладающие как неплохими механизмами диагностики, так и способностями улаживать конфлик-

ты и проблемы. С другой — государство будет стремиться контролировать НПО как часть политической оппозиции, в которую они частично превратились именно благодаря политике государства. Последнее выразится в усиленных попытках, с одной стороны, дискредитировать деятельность гражданского общества, с другой — создать все новые и новые *GONGO*.

Требования к профессиональной деятельности НПО будут расти, что в целом повысит уровень самоорганизации. Главная опасность данного сценария в том, что в случае ухудшения экономической, политической и социальной ситуации может усилиться радикализация сообщества НПО. Государство с большой вероятностью будет реагировать путем ужесточения политических репрессий; потенциальный вклад НПО в урегулирование политических проблем сократится, что опять-таки вынудит государство к репрессиям. Результатом может стать регресс и дальнейший уход многих акторов гражданского общества в политическую оппозицию. При этом НПО, ориентированные на сотрудничество и решение проблем, будут все сильнее терять почву под ногами.

**ОПТИМИСТИЧЕСКИЙ СЦЕНАРИЙ** При осторожном, постепенном росте открытости политической системы необходимость в сильных НПО может оказаться еще острее, чем при других сценариях. Это тем более актуально, что в последние годы стремление правящей элиты удержать власть привело к систематическому устранению с политического поля многих акторов, которые могли бы стать посредником как между государством и обществом, так и между правительством и оппозицией. Освободившееся пространство могут заполнить (и, скорее всего, заполнят) акторы из НПО. Для гражданского общества это сложная, длительная, хоть скорее и выгодная позиция. Им придется — по крайней мере в

обозримом будущем — играть несвойственную им роль суррогата политической оппозиции и вместе с тем участвовать в выработке и укоренении новых норм и правил при разрешении властных конфликтов.

Поэтому можно предполагать, что уровень самоорганизации будет расти. Одновременно с усилением открытости политической системы будет наблюдаться «утечка мозгов»: активисты НПО будут мигрировать в политическую — партийно-парламентскую — сферу.

Расширение возможностей свободного финансирования НПО внутри страны будет способствовать признанию деятельности НПО более широкими слоями общества. Подобный эффект — укрепления общественной поддержки — может иметь и рост профессионализма НПО, и больший упор на аналитический характер деятельности в

результате снижения «политической нагрузки» на НПО.

Как правило, гражданские организации охватывают достаточно широкий политический спектр — от крайне оппозиционных до лояльных власти. Сегодняшние российские НПО тяготеют к крайностям политического спектра. Подобное расслоение на «лояльные» («конструктивные») и «не лояльные» («не конструктивные»), с одной стороны, создано самой властью и выгодно для нее, а с другой — является реакцией общества на политические запреты. Это, по большому счету, искусственное расслоение, скорее всего, станет менее острым. Частью этого сценария было бы и более регулярное участие НПО в обсуждении актуальных вопросов государственного управления, что уже сегодня наблюдается в некоторых областях<sup>8</sup>. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> Цит. по: Ницше Ф. Человеческое слишком человеческое // Ницше Ф. Сочинения в 2-х томах. М.: Мысль, 1990. Т. 1.

<sup>2</sup> Термин «гражданское общество», известный с давних времен и активно использовавшийся в XIX веке, в XX веке некоторое время оставался без употребления в социологическом и политологическом дискурсе — вплоть до появления диссидентских движений в Восточной Европе.

<sup>3</sup> Правда. 1990. 16 Окт.

<sup>4</sup> Путин В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 1999. 30 дек. ([http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html#](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html#)).

<sup>5</sup> Послание Федеральному собранию Российской Федерации. Москва. 26 мая 2004 года (<http://archive.kremlin.ru/>

[appears/2004/05/26/0003\\_type63372type63374type82634\\_71501.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003_type63372type63374type82634_71501.shtml)).

<sup>6</sup> Выступление на форуме сторонников Президента России. Москва. 21 ноября 2007 года ([http://archive.kremlin.ru/appears/2007/11/21/1558\\_type63374type63376type82634\\_153636.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2007/11/21/1558_type63374type63376type82634_153636.shtml)).

<sup>7</sup> GONGO (*Government Organized Non-Governmental Organization*) — аббревиатура для обозначения организованных или инициированных государством, то есть псевдообщественных, организаций.

<sup>8</sup> Например, в реализации альтернативной гражданской службы и даже отчасти в реализации военной реформы, в борьбе с наркоманией и, хоть и в слабой степени, в реформе тюремной системы.