
Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

УДК
Код ГРНТИ 11.15.25, 11.15.41

УТВЕРЖДАЮ

(должность руководителя вуза (организации) – исполнителя,

ученая степень, ученое звание, Фамилия И.О.)

(подпись)

“_06_” декабря 2011 г.

М.П.

ОТЧЕТ

по проекту шифр ИАС 28.0.194.2010 «Государственная политика и управление в условиях трансформации современной публичной сферы: национальные и глобальные контексты»
(номер проекта) (наименование проекта)

НИР, финансируемых за счет средств СПбГУ

мероприятие: _____ научные исследования _____
(номер, наименование мероприятия)

раздел: _____ тематический план НИР СПбГУ _____
(номер, наименование раздела)

Подраздел: _____
(номер, наименование подраздела)

направление: _____ политология _____
(номер, наименование направления)

вид отчета: промежуточный

Руководитель проекта: _____ проф., д.ф.н. Сморгунев Л.В..

г. Санкт-Петербург 2011 г.

Список исполнителей, принимавших участие в выполнении работ

по проекту 28.0.194.2010 « Государственная политика и управление в условиях трансформации современной публичной сферы: национальные и глобальные контексты »
(номер проекта) (наименование проекта)

№ п/п	Фамилия И.О.	Должность
1	Сморгунов Леонид Владимирович	заведующий кафедрой политического управления, профессор, доктор философских наук (руководитель)
2	Курочкин Александр Вячеславович	доцент, кандидат социологических наук
3	Кулакова Татьяна Александровна	доцент, кандидат социологических наук
4	Степакова Ирина Владимировна	ассистент, кандидат политических наук
5	Шерстобитов Александр Сергеевич	ст. пр., кандидат политических наук
6	Вережкин Антон Игоревич	ассистент
7	Лобачева Евгения Александровна	аспирант (без оплаты)

Руководитель проекта

_____ / Сморгунов Л.В. / 30.11.2011

Реферат

< Осуществлен анализ особенностей трансформации современной публичной сферы в условиях сетевого общества и возрастания роли знания. Выявлены особенности перехода от административного государства к координационному государству в ходе современных административных реформ. Раскрыто содержание принцип приоритета координации как функции современного государства. Определены основания концепции соотношения координации и принципа сотрудничества в публичной сфере. Выявлены особенности трансформации системы трипартизма в полипартизм в условиях современного координируемого капитализма (на примере ФРГ). Разработаны подходы к типологизации координационных политико-управленческих режимов. Исследование осуществлялось на основе сравнения административно-политических преобразований в России и других стран.

>

1. Общее описание проекта

Наименование этапа: Изучение перехода от административного к координационному государству.

Планируемые научные результаты: Принцип приоритета координации как функции современного государства. Концепция соотношения координации и принципа сотрудничества в публичной сфере. Понятие и типология координационных политико-управленческих режимов.

Объект исследования – публичная сфера и государственная политика и управление.

Цель работы — исследование влияния трансформационных процессов в публичной сфере на изменение миссии государства и структуры, функций и технологий его политики и управления в современном обществе.

Метод проведения работы — сравнительный метод.

Результаты работы:

Рассмотрены проблемы административной реформы в современной России в аспекте концепции «способностей государства». Анализируются виды способностей и их трансформация в условиях перехода от политики стабилизации к политике модернизации (развития). Особое внимание уделяется процессу формирования российской системы оценки эффективности государственного управления, а также таким составляющим административной реформы, как открытость власти, ее коммуникационные способности и внедрение этических кодексов в систему государственной службы.

Раскрыты вопросы теоретической основы «отношений с государством», современная государственную политику по отношению к бизнесу и гражданскому обществу, сущность государственных решений и особенности влияния на процесс их принятия и реализации. Особое внимание уделялось вопросам GR-деятельности как профессии. Рассмотрены

проблемы компетенции и профиля GR-специалиста, как строятся департаменты по управлению «отношениями с государством», каковы этика и психология соответствующего вида деятельности. Изучены технологические аспекты и темы GR-менеджмента в организации: общие технологии и механизмы, GR и медийное пространство (формирование событий) и роль социально-ориентированной деятельности бизнеса в современном обществе.

Применительно к исследованию современного государства выявлены следующие тенденции: Во-первых, установлено, что государство в XXI в. не может просто восстановиться без изменения структуры, функций и отношений с обществом. И все же оно сохраняет свои позиции в качестве центрального игрока в политической игре. Содержательным определением его измененного положения и одновременно первенства выступает понятие *«координационное государство»*. Во-вторых, современное государство не сможет реализовать свои задачи, если оно не будет следовать тем тенденциям, которые характеризуют современный глобальный мир. А здесь прежде всего следует отметить роль знания. Результатом исследования явилась так называемая *когнитивная концепция государственного управления*, в которой знание представлено в различных аспектах и ролях. Ряд вопросов здесь дается лишь в постановочной форме, но, на наш взгляд, все же холистский подход здесь оправдан. Существующая в России недооценка роли знания в публичном управлении (следовательно, коммуникации, научения, сетей, лидерства, идей и т. д.) в настоящее время требует прорывов в самой идеологии, на основе которой строится государственное управление и административные реформы. Структурно-функциональные, системные и кибернетические подходы уже не вполне эффективны. Именно поэтому и электронное правительство является не просто технологической «штукой», позволяющей механически решать проблему государственного управления (информация, услуги, обратная связь), но и, в умелых руках, действенным средством и подходом, которые меняют само устройство публичного управления. В-третьих, как было доказано, эффективность государственного управления нельзя в современных условиях измерять степенью управляемости. Избранная после «шалых» 1990-х политическая стратегия, направленная на стабилизацию и управляемость, начинает вступать в противоречие с политикой развития. Но, с другой стороны, ясно, что без стабильности и управляемости невозможно решать проблемы развития и модернизации страны. Умеренный рационализм здесь не будет помехой. А он заставляет говорить о том, что не решена главная задача, без которой нельзя повысить управляемость и приступить к решению проблем развития. *Эта главная задача – доверие к политике и государству и основанное на нем сотрудничество государства и общества*. Ее решение подчиняется прежде всего когнитивным и коммуникативным механизмам, но не только им. Институциональное строительство также нельзя сбрасывать со счета. И прежде всего – политическое.

Усиление внимания к проблеме координации в системе государственного управления, как в отечественной науке, так и в западных странах обусловлено поиском моделей политического и административного управления, способных стимулировать кардинальные изменения идеологии и практик взаимодействий аппарата государства и общества.

В государственном управлении координация может быть определена как обеспечение совместных согласованных действий государства и граждан для достижения общей цели, согласование индивидуальной и групповой деятельности и локальных целей и задач с глобальной целью. Координация направлена на эффективное управление формированием, использованием и развитием компетенций участников широких взаимодействий, но и компетенции акторов вызревают при наличии эффективной системы координации в процессе государственного управления.

Все труднее руководить с помощью административного принуждения в условиях ослабления авторитета государственной власти и способности государства навязывать населению свои решения. Новые возможности координации и управления открываются применением информационных технологий в государственном управлении, расширением круга пользователей сетевых технологий. Свойственные индустриальному обществу

иерархические способы управления теснятся децентрализованными системами с горизонтальными связями, предъявляющими иные требования, как к государственным гражданским служащим, так и к широкому кругу граждан – ответственность, качество работы, самостоятельность, идентификация с целями и смыслом деятельности, которых нельзя уже достичь с помощью классических форм принуждения. Принуждение как принцип управления сохраняются в регионах, находящихся в бедственном положении, где требуется быстрая мобилизация сил.

Право на легальное насилие в демократическом режиме ограничивается только самим источником этого права – гражданами, при условии, что «политические отношения между гражданами и государством выражены широкими, равноправными, защищающими и взаимообязывающими процедурами обсуждения». Организация равноправных, защищающих и взаимообязывающих отношений предполагает интеграцию сетей доверия в публичную политику, большую изоляцию категориального неравенства от публичной политики и уменьшения независимости крупных центров власти от публичной политики

Никакое навязывание господствующей группой предпочтительных и оптимальных оценок без обсуждения и выявления на основе различных типов знания, в том числе и фонового, неявного, без учета оценок и мнений людей относительно цены вещей и меры «почтения» к людям не будет восприниматься ими иначе как применение репрессивной силы в отношении моральных существ. Социальная солидарность имеет в основании представление о всеобщей социальной субъектности, которая делает возможным обсуждение и согласование интересов и ценностей участников широкого дискуссионного процесса. Факт общественной солидарности осознается индивидами и порождает норму социальной справедливости. Если деньги координируют действия участников рынка, то политическая власть при опоре на силу закона и моральных ограничений позволяет координировать действия граждан путем правового регулирования и соблюдения закона судебной системой и другими органами исполнительной власти государства. Знания, полученные при наблюдении и мониторинге социальных процессов, распространение и хранение этих знаний через сети бюрократических и профессиональных организаций, СМИ и образовательных учреждений, формирует общество, осведомленность и взаимопонимание на основе социального знания относительно места и роли ведущих акторов и понимания того, что должно и может быть сделано, каким образом.

Доверие является примером культурного и морального ресурса, который обеспечивает неформальные виды социальной координации. Успешной координация может быть в том случае, если формируется сотрудничество на сходном восприятии, расположении, ожиданиях, которые его стимулируют. Если нет подтверждения ожиданиям, то они будут восприниматься как обманчивые сигналы для общества и роста цинизма, подозрения и не просто отчуждения, а отвержения власти, не способной солидаризироваться с гражданами.

Доверие между массами и элитами, внутри этих групп, может быть измерено для определения степени солидарности общества: доверие граждан к согражданам и всем остальным; доверие масс к политическим или отраслевым элитам (политические институты и органы исполнительной власти, церковь, СМИ, полиция, судебная система, медицинские и образовательные учреждения); горизонтальные связи между политическими элитами и отраслевыми элитами; вертикальное измерение доверия (элиты – массы). Справиться с невежеством, непрозрачностью отношений для обретения доверия как результата социальной взаимности в целях сохранения социальной общности, общество может, снижая уровень социальной наивности, повышая гражданственные компетенции населения.

Анализ практикуемых взаимодействия государства и общества представляет собой известную сложность в силу их многоуровневости, масштабности, мозаичностью и деформированностью информационного пространства, отражающего эти взаимодействия. Кроме того, как мы уже показали, «принуждение» и «солидарность» не являются простыми

категориями, они требуют уточнения и прояснения в конкретных ситуациях интерпретации состояния политического поля и применения управленческих стратегий.

В современных условиях поиска новых эффективных способов осуществления политики и управления на первый план выходит концептуализация моделей взаимодействия государственных и негосударственных акторов. Значительным препятствием в описании данных моделей является размытость и непостоянство структур подобных интеракций. Представляется, что это обусловлено нелинейной трансформацией системы отношений между субъектами политического управления в современной России, которая находится под влиянием двух разнонаправленных сил. С одной стороны, государство, все еще являясь центральным актором, играет ключевую роль в определении вектора политического процесса, разработке и реализации политических решений. С другой стороны, органы государственной власти стремятся к переносу ответственности за отдельные направления политики на частных акторов, стимулируя, например, бизнес быть социально ответственным и привлекая институты гражданского общества к решению различных общественных проблем. Таким образом, мы наблюдаем двойственную природу публичной политики, где наравне с многообразием теневых механизмов взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества в процессе выработки политики осуществляется активное вовлечение широкого круга акторов в публичную сферу в контексте реализации экономической и социальной политики. В данном аспекте возникает система политического управления, реализуемого на разных уровнях, причем каждому уровню соответствует разная степень публичности и вовлеченности участников политического процесса, которая определяет логику взаимодействия всех участников как на горизонтальных уровнях, так и в межуровневой коммуникации.

Анализ современной российской практики взаимодействия политических акторов показывает, что преобладают диалоговые механизмы. Государство, стремящееся к координации, еще не готово в полной мере делегировать частным акторам право участия в процессе выработки политики. Сегодня мы наблюдаем, что реализуются механизмы «вовлечения в публичные дела» в целях взаимного использования нематериальных ресурсов.

Следует подчеркнуть, что государство тогда, когда оно вовлечено в публичную сферу, стремится выступать координатором системы многоуровневого управления. Безусловно, роль политических институтов на различных уровнях управления может сильно различаться, но в связи с вовлеченностью в публичную политику и координацию взаимодействий они формируют коллективные цели, которые тесно взаимосвязаны с целями государственной политики. Фактически, координация отличается от администрирования, когда ключевым источником управленческих решений выступает иерархическая структура государственной власти и управления, а общественные структуры лишь оказывают опосредованное влияние на этот процесс, и от рыночной модели государственного управления с ее акцентом на торговой сделке, в которой каждый участник пытается максимизировать свой особый интерес.

Анализ современной российской практики взаимодействия политических акторов показывает, что преобладают диалоговые механизмы. Государство, стремящееся к координации, еще не готово в полной мере делегировать частным акторам право участия в процессе выработки политики. Сегодня мы наблюдаем, что реализуются механизмы «вовлечения в публичные дела» в целях взаимного использования нематериальных ресурсов. Публичная политика, которую мы понимаем как открытую прозрачную сферу взаимодействия государственных органов власти и частных институтов, в современной России выступает лишь в качестве площадки апробации и легитимации политических решений, принимаемых властными институтами. Вместо публичности взаимодействия власти, бизнеса и общества, широкого обсуждения альтернатив, открытого согласования интересов и совместного принятия политических решений данная сфера служит лишь ареной для институционализации диалоговых политических сетей. Снижение уровня гласности разработки, принятия и реализации большинства политических решений на фоне

привлечения широкого круга общественных институтов к участию в выработке отдельных проектов (например, закона «О полиции») дает основания утверждать, что пройден лишь первый этап трансформации механизмов взаимодействия государства и общества. Следующим этапом развития системы полноценного многоуровневого управления, основанного на функционировании политических сетей, стремлении к расширению публичной сферы и вовлечении институтов гражданского общества и бизнеса в публичные дела, должны стать децентрализация механизмов принятия решений, включающая распределение властных ресурсов, а также минимизация влияния акторов друг на друга.

Сегодня негосударственными институтами востребовано множество форм взаимодействия с органами государственной власти:

- контакты с законодательной, судебной и исполнительной власти,
- включение в экспертное сообщество,
- сотрудничество с политическими партиями,
- лоббирование интересов,
- коммуникация со средствами массовой информации,
- участие в работе общественных палаты и советов,
- публичные слушания.

Однако, эффективность и распространенность той или иной формы напрямую зависит от уровня поддержки органов государственной власти. Основные направления и методы взаимодействия органов власти и гражданского общества в публичной сфере осуществляются в основном на коммуникационном уровне, в результате чего возникают возможности для развития координационных способностей государства, привлечению негосударственных акторов к совместной реализации государственных программ и проектов, поддержки органами государственной власти деятельности общественных организаций и бизнеса, участия представителей общественных организаций в деятельности общественных советов и комиссий, сотрудничества при подготовке нормативных актов и т.д. С точки зрения сетевого подхода дальнейшее развитие координации и взаимодействия в публичной сфере должно быть направлено на увеличение количества прямых и не прямых связей между всеми участниками управления, вовлечение полного спектра институтов, формирование доверия, согласования взаимности действий.

Стремление к координации становится решающим фактором трансформации общественно-политической структуры и механизмов политического управления. Государственные и негосударственные акторы, являющиеся активными участниками процессов выработки и принятия политических решений, развивают и способы осуществления взаимодействия. В условиях сетевой политической коммуникации отбираются наиболее эффективные координационные механизмы, позволяющие минимизировать издержки и максимизировать эффективность взаимодействия и, следовательно, политического управления.

В то же время, возникает проблема разрыва между политическими, социальными и экономическими стратегиями негосударственных акторов. Возможно ли формирование устойчивой сетевой структуры, основанной на общности интересов и обмене ресурсами, вместо конкурентного рынка? Ярким примером подобных сетей является, например, сфера профессионального спорта, которая в последнее время становится довольно привлекательной для институтов бизнеса. Являясь конкурентами на арене спортивных состязаний, участники (клубы) становятся ключевыми партнерами на рынке. Именно сетевой характер отношений между акторами позволяет им быть успешными, так как эффективность

каждого из них, влияет на общий результат, который заключается в повышении стоимости телетрансляций, спонсорских контрактов, продаж атрибутики и т.д.

В современных российских условиях основными инструментами стимулирования инновационной деятельности, которая должна обеспечить модернизационный рывок отечественной экономики, остаются «кнут и пряник». Политические стратегии ориентированы либо на подчинение и формирование иерархической системы (например, через создание госкорпораций), либо на создание тепличных условий для инновационных компаний. Данные инструменты, на наш взгляд, уже доказали свою неэффективность в сегодняшней глобальной экономической парадигме.

Представляется, что трансформации публичной сферы, как в политике, так и в экономике способствуют становлению координационных управленческих структур. Формирование новой экономической системы, основанной на широком использовании сетевых механизмов управления и глобализации экономики, приводит к существенному росту взаимозависимости субъектов хозяйственной деятельности. При этом достижение максимальной выгоды для каждого из них становится возможным только в случае обеспечения системной координации совместной деятельности. Это создает принципиально новые мотивации и возможности для активизации информационных механизмов самоорганизации и гармонизации процессов развития социально-экономических систем и формирования новой философии и методологии управления. Формирование сетевой экономики, по крайней мере, в инновационных кластерах позволит использовать значительный модернизационный потенциал, основанный не на конкурентной борьбе экономических агентов в условиях рыночной экономики, а на их кооперации, выстраивании общих технологических цепочек, синергетическом эффекте и взаимном использовании ресурсов.

Основное внимание в ходе работы по изучению механизмов координации в политико-административном режиме регулирования избирательного процесса современной России было уделено изучению роли политических партий в формировании и поддержании современного политико-административного режима регулирования избирательного процесса. Основной упор в работах российских исследователей при анализе развития института выборов и партийной системы был сделан на то, как изменение электоральных «правил игры» влияло на трансформацию партийной системы и изменяло роль политических партий в современной политической системе Российской Федерации. Политические партии в таких исследованиях рассматривались как статисты, лишённые активного начала. В то же время ряд явлений даёт нам основания говорить о том, что в начале 2000-х годов российские политические партии столкнулись с необходимостью выживания. Подобный вывод был сделан при анализе развития партий с использованием концепции картельных партий. Специфика развития российских политических партий и политической системы России в целом не даёт возможности говорить о формировании в России нового типа партий — картельных партий. Однако, присутствие в российском партогенезе элементов, свойственных процессу картелизации партий в западных демократиях, даёт основания утверждать о том, что политические партии в России вынуждены были предпринимать ряд мер ради своего выживания. Мы можем говорить о следующих мерах:

- наличие существенных государственных дотаций политическим партиям исходя из электоральных успехов последних;
- неравный доступ к регулируемым государством СМИ для партий «внутри» картеля и «вне»;
- формирование ограниченной и управляемой конкуренции на выборах;
- централизация, профессионализация и капиталоемкость партийных избирательных кампаний;
- наличие значимых ограничений для новых игроков «на входе» на политический рынок;
- неформальная координация партийных стратегий в целях общего выживания;

– структура взаимоотношений внутри партий трансформируется в стратарию.

Объемы государственного финансирования политических партий в 2010 году достигли таких размеров, что мы можем утверждать о том, что государственные деньги стали жизненно необходимым условием устойчивого существования политических партий России. По данным ЦИК РФ в 2010 году государственное финансирование партий составило: Единая Россия – 36,36%, КПРФ – 50,38%, ЛДПР – 82,71%, Справедливая Россия – 24,81%.

Поэтапное установление ограничений для новых политических игроков выразилось в постоянном изменении институционального дизайна партийной и избирательной систем:

- усиление роли политических партий в избирательном процессе при явном приоритете парламентских партий перед непарламентскими;
- высокие институциональные барьеры для создания новых политических партий;
- неравенство стартовых возможностей в избирательном процессе;
- тренд на укрупнение и уменьшение количества игроков (запрет на блокирование на выборах, запрет региональных партий, переход от смешанной к пропорциональной избирательной системе на федеральных выборах).

Поскольку ориентация политических партий на постоянное взаимодействие с избирателями минимальна в силу ряда причин (деидеологизация партийных программ, персонифицированный характер восприятия избирателями политических партий, отсутствие устойчивого интереса граждан к политическому процессу, ограниченность политического предложения и т. п.), постольку основное внимание в избирательном процессе политические партии уделяют взаимодействию и координации друг с другом и с органами исполнительной власти. Современный политико-административный режим регулирования избирательного процесса характеризуется наличием вертикальной и горизонтальной координации. Вертикальная координация существует между органами власти и политическими партиями, горизонтальная – между политическими партиями.

Координационный политико-административный режим регулирования избирательного процесса формируется вокруг двух взаимосвязанных целей:

1. ограничение возможностей возникновения на политической арене новых игроков, которые потенциально могли бы внести в избирательный и политический процессы элементы реальной конкуренции;
2. сохранение существующего порядка, обеспечивающего выживание и устойчивое функционирование политических акторов.

Актуальным вопросом, ответ на который необходимо будет найти при дальнейшей разработке темы, является вопрос о причинах и факторах, оказавших воздействие на возникновение и становление существующего политико-административного режима регулирования избирательного процесса современной России.

Проблема определения сравнительной эффективности сетевых форм координации и сотрудничества в практической плоскости рассматривается на примере развития регионального уровня управления в странах северной Европы Финляндии, Швеции, а также РФ. Проведено сравнительное исследование процессов становления и развития сетевых форм координации. Были определены основные акторы такого взаимодействия: бизнес, НКО, местные советы, административные органы управления их функции и принципы эффективного взаимодействия. В статье отмечается, что сетевое управление актуализирует взаимозависимость традиционных субъектов политики (правительство, парламент, отдельные ведомства) и различных общественных акторов. Сетевое управление трактуется, прежде всего, как гибкая модель принятия публичных решений, основанная на использовании открытых сетей. Ключевая идея сетевого управления, таким образом, заключается в том, что в процессе принятия решений иерархическая модель отношений государства и общества замещается долгосрочными отношениями взаимозависимости между акторами, действующими в различных государственных и общественных структурах. На

субнациональном уровне управленческие сети представляют собой эффективный способ обеспечения участия в региональном и местном процессах принятия решений или, по меньшей мере, средство влияния на данный процесс. Становление сетевых структур управления происходит в современной Финляндии в рамках процесса смены старой легалистско-бюрократической парадигмы государственного управления новой, являющейся комбинацией основных постулатов нового публичного менеджмента и концепции руководства (governance). В этом аспекте развитие различных форм сетевого управления является не просто проявлением инициативы властей на местном и региональном уровне, направленной на решение локальных задач. Оно является важным этапом в процессе формирования структуры государственного и муниципального управления нового типа, имеющей отчетливо межсекторный характер и нацеленной на рост участия в процессах принятия решений различных акторов.

Для раскрытия вопроса о принципе сотрудничества в публичной сфере России на примере взаимодействия государства и религиозных организаций были проанализированы основные положения социальных концепций ведущих конфессий России. Положения данных концепций декларируют принцип сотрудничества с государством в различных сферах. В социальной программе Русской православной церкви введено новое понятие, отражающее взаимодействие государства и церкви – соработничество.

Областями соработничества Церкви и государства авторами концепций определяются: миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами и государствами; забота о сохранении нравственности в обществе; духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание; дела милосердия и благотворительности, развитие совместных социальных программ; охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры; диалог с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для Церкви и общества, в том числе в связи с выработкой соответствующих законов, подзаконных актов, распоряжений и решений; попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание; труды по профилактике правонарушений, попечение о лицах, находящихся в местах лишения свободы; наука, включая гуманитарные исследования; здравоохранение; культура и творческая деятельность; работа церковных и светских средств массовой информации; деятельность по сохранению окружающей среды; экономическая деятельность на пользу Церкви, государства и общества; поддержка института семьи, материнства и детства; противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества.

Диалог с тремя ветвями власти, по мнению, составителей вышеуказанных документов должен вестись таким образом:

1. с законодательной властью по вопросам совершенствования общегосударственного и местного права, имеющего отношение к жизни Церкви, церковно-государственному соработничеству и сферам общественной обеспокоенности Церкви. Этот диалог касается также постановлений и решений законодательной власти, не имеющих прямого отношения к законотворчеству.

2. с исполнительной властью – по вопросам принятия решений, имеющих отношение к жизни Церкви, церковно-государственному соработничеству и сферам общественной обеспокоенности Церкви, для чего на соответствующем уровне поддерживается контакт с центральными и местными органами исполнительной власти, в том числе ответственными за решение практических вопросов жизни и деятельности религиозных объединений и за надзор за соблюдением ими законодательства (органы юстиции, прокуратуры, внутренних дел и т.п.).

3. с судебной властью различных уровней должны ограничиваться представлением в случае необходимости интересов Церкви в суде. Церковь не вмешивается

в непосредственное осуществление судебной властью ее функций и полномочий. Интересы Церкви в суде, за исключением крайней необходимости, представляют миряне, уполномоченные Священноначалием на соответствующем уровне. Внутрицерковные споры не должны выноситься на светский суд. Межконфессиональные конфликты, а также конфликты с раскольниками, не затрагивающие вопросов вероучения, могут выноситься в светский суд.

С 90-х гг. XX в. российское государство стало использовать договорную форму регулирования отношений, связанных с деятельностью традиционных конфессий. Русская Православная Церковь начала заключать государственно-конфессиональные соглашения с органами исполнительной власти России, большей частью на федеральном уровне, а мусульманская и иудаистская конфессии преимущественно на региональном уровне власти.

Данные соглашения подписываются между епархией или епархиальным управлением в лице правящего архиерея, с одной стороны, и исполнительными органами власти, с другой стороны. Причем власть может быть представлена как в целом органом федеральной исполнительной власти или руководством субъекта РФ, так и отдельными ведомствами исполнительной власти федерального или субъектного уровня.

Также вошло в практику заключение соглашений между епархиями Русской Православной Церкви и полномочными представителями президента РФ в федеральных округах. Например, соглашение о сотрудничестве между полпредом в Уральском Федеральном округе и Уральской епархией Русской Православной Церкви от 15 декабря 2000 г.

Возможно, по словам Алексия II, всеобъемлющее соглашение между церковью и государством, основанное на каноническом праве и действующем законодательстве, которое регламентировало бы направления совместной деятельности, а также права и обязанности сторон.

Важно отметить, что уже существуют соглашения на местном уровне власти. Например, договор о сотрудничестве Подольского благочиния Московской епархии Русской Православной Церкви и Комитета по образованию и молодежной политике Администрации г. Подольска Московской области от 13 июня 2002 г.

Российское государство, в свою очередь, также нацелено на сотрудничество в публичной сфере с религиозными организациями. Данный факт можно проследить по деятельности таких органов как: Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации, Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации, Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам общественных объединений и религиозных организаций.

Российское общество можно рассматривать как социальную систему, в которой существуют две подсистемы: органы государственной власти (социетальное сообщество) и конфессии (фидуциарная подсистема). Для динамической стабильности важно, чтобы вся социальная система – российское общество – находилась в состоянии динамического равновесия. Это возможно при условии того, что все подсистемы и элементы системы будут усиливать интегративность между собой. Другими словами, они будут развивать свое взаимодействие так, чтобы его результатом было достижение целостности внутри системы, основанной на взаимозависимости отдельных специализированных элементов. Активное сотрудничество государства и религиозных организаций в России как раз усиливает данное интегративное качество.

Соотношение координации и государственно-конфессиональных отношений в России раскрывается через исследование законодательства, касающегося религиозной сферы, и определения роли государства в координации межконфессиональных отношений.

Вследствие того, что в современной России церковь отделена от государства, оно не имеет права прямо вмешиваться в координацию межконфессиональных отношений.

Единственным способом, посредством которого оно может оказать влияние на взаимоотношение конфессий, является законодательная база РФ.

Система источников правового регулирования религиозной сферы делится на несколько групп:

1. Общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры РФ.
2. Основной Закон РФ – Конституция.
3. Законодательные акты, принятые для регулирования правоотношений в области прав человека и гражданина на свободу совести и вероисповедания, а также правового положения религиозных организаций.
4. Федеральные законы, которые касаются в той или иной степени религиозной сферы.
5. Кодексы РФ, в которых существуют положения касающиеся функционирования и деятельности религиозных объединений.

Законодательная база в РФ в отношении принципа свободы совести нуждается в совершенствовании. Основная проблема в реализации принципа свободы в РФ совести состоит в том, что, несмотря на провозглашенное конституционное равенство всех конфессий, на территории России все же существует определенная градация религиозных объединений, ранжирование их по принципу традиционности. Подтверждением этому служит ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где недвусмысленно утверждается привилегированное положение четырех конфессий: православия, ислама, буддизма и иудаизма. Несмотря на то, что приведен неполный перечень конфессий, понятно, что именно упомянутые организации будут пользоваться лояльностью и возможной поддержкой государственных структур. Никто не оспаривает их право на такое привилегированное положение; большая часть населения его даже поддерживает, однако конституционный принцип свободы совести в РФ подразумевает равное положение конфессий в России, поскольку любой человек имеет право исповедовать свою религию, не будучи ущемленным в правах. Таким образом, происходит столкновение принципа свободы совести как основной демократической ценности для всех конфессий и реальным статусом религиозных организаций в России. Именно в этом противоречии обнаруживается принцип дифференциации конфессий в реальной российской государственной политике. Отсюда вытекает вопрос о правомерности такой «градации» государством российской конфессиональной палитры. Тенденция к государственному предпочтению тех или иных религиозных организаций и приближения к себе по мере их традиционности является наиболее ярким примером завуалированного координирования, а возможно даже и регулирования государством межконфессиональных отношений. Чтобы соблюсти вышеупомянутый конституционный принцип, государство должно лишь содействовать плодотворному развитию межконфессиональных отношений, не пытаться навязывать свою систему и образец отношений между религиозными объединениями. Присутствует иная проблема, взгляд с другой стороны. Если же реализовывать принцип свободы совести в полной мере, то есть большая вероятность того, что на территории Российской Федерации появится такое количество конфессий, что государству не представится возможным даже знать обо всех действующих религиозных организациях и группах. Именно в этом контексте нужно поднять вопрос об религиозных Экспертных советах и религиозоведческой экспертизе, на котором также акцентирует внимания вышеупомянутая Комиссия по религиозным вопросам Правительства РФ. Растущее количество так называемых псевдорелигиозных организаций, или же сект, говорит о недостаточно хорошо разработанных требованиях к регистрации религиозных организаций и редкого проведения религиозоведческой экспертизы. Необходимо более доскональное изучение вероучения, деятельности, средств к существованию любой организации, которая решила заявить о себе как о религиозной. Государству важно, по мнению Ф.М. Мухаметшина (начальника Департамента по связям с Федеральным Собранием, общественным организациям и религиозным объединениям

Аппарата Правительства Российской Федерации), не вмешиваясь прямо в межконфессиональные отношения, все же попробовать с помощью целевой программы «Формирование установок толерантности сознания и профилактика экстремизма в Российском обществе», реализовать комплекс мер по налаживанию и повышению эффективности межконфессионального диалога. Среди основных мероприятий программы: разработка и реализация комплекса мероприятий по пропаганде миролюбия повышения толерантности к религиозным разногласиям.

В Российской Федерации сейчас четко прослеживаются две тенденции, которые касаются развития государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия:

1) Позволить государству играть большую роль в координации межконфессиональных отношений / сильно влиять на координацию межконфессиональных отношений, что сопряжено с опасностью для реализации принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к увеличению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

2) Отвести ему минимальную роль в координации межконфессиональных отношениях / максимально снизить влияние на координацию, что сопряжено с расширением действия принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к уменьшению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

На текущий момент Россия тяготеет к первой тенденции. Об этом нам четко говорит Концепция государственной конфессиональной политики (разработанная Институтом), ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где завуалированно выделяются четыре ведущие традиционные конфессии, заключение государственно-конфессиональных соглашений с традиционными конфессиями и др. Эта тенденция усиливает конфликтность взаимодействия религиозных организаций, так как при таком положении дел, растет негативное отношение нетрадиционных конфессий к традиционным, в связи с неким ущемлением прав нетрадиционных конфессий.

Российскому современному государству предпочтительнее придерживаться второй тенденции в государственно - конфессиональных отношениях. Отделение государства от церкви, полная реализации принципа свободы совести, отведение государству минимальной роли в координации межконфессиональных отношений, а также лишение поддержки традиционных конфессий будет говорить об усилении демократических ценностей в России. Помимо этого, невмешательство государства в дела церкви и межконфессиональные отношения содействует утверждению конституционного принципа светскости государства. Скорей всего, такое положение дел еще будет способствовать превращению конфликтной модели межконфессиональных отношений в модель сотрудничества. Заключение межконфессиональных соглашений без участия в них государства, является возможным вариантом для этого перехода.

Степень внедрения — высокая;

Рекомендации по внедрению результатов НИР — использовать в научно-исследовательском процессе, в учебном процессе, в области разработки и принятия решений в сфере государственной политики и управления, в области консультирования институтов власти федерального и регионального уровня.

Область применения — В научных политико-административных исследованиях, для практических рекомендаций в области административной политики российского

государства, в учебном процессе.

Значимость работы — высокая; раскрыто содержание принцип приоритета координации как функции современного государства; определены основания концепции соотношения координации и принципа сотрудничества в публичной сфере: разработаны подходы к типологизации координационных политико-управленческих режимов.. Результаты могут использоваться для подготовки бакалавров, магистрантов по направлению «политология».

Опубликованные работы по теме НИР:

Монографии:

Кулакова Т.А. Политика развития. Административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб.: Изд. С.-Петербур. ун-та, 2011. 435 с.

Учебники и учебные пособия:

1. GR – связи с государством. Теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса, гражданского общества с государством. Учебное пособие / Под ред. Л.В.Сморгунова и Л.Н.Тимофеевой. М.: РОССПЭН, 2011. 407 с. (авторы глав и параграфов: Сморгунов Л.В. (1.1; 2.1), Кулакова Т.А. (4.1; 4.2; 6.1; 7.1), Лобачева Е.А. (2.2), Шерстобитов А.С. (7.6)).

Статьи в журналах и сборниках:

1. Сморгунов Л.В. Демократия и управление в условиях перехода к политике развития: некоторые сравнительные методологические проблемы исследования России // Политическая модернизация в России: региональный и муниципальный аспекты. Сб. матер. научно-практ. конф. (23-24 апреля 2010 г.) / Под ред. Зуевой С.В. Ярославль: ГМЦ, 2011, с. 36-43.
2. Сморгунов Л.В. Федерализм как принцип публичного управления и региональное развитие // Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука: Ежегодник РАПН / Гл. ред. А.И.Соловьев. – М.: РОССПЭН, 2011, с. 253-267.
3. Кулакова Т.А. Вовлечение в публичность как инновация государственного управления в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, № 8 (14)2011. Часть 2 С.132-136
4. Кулакова Т.А. Соотношение практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. №4, 2011. с. 104-112.
5. Кулакова Т.А. Динамика публичного пространства как измерение модернизации России // Модернизация России и Китая. Международная конференция (Санкт-Петербург, 24-26 ноября 2011 г.). СПб.: ООО «Тандем», 2011, с. 78-80.
6. Шерстобитов А.С. Трансформации механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе перехода к координационному государству // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. №4, 2011. с.97-103 - 0,5 п.л.

7. Шерстобитов А.С. Модернизационный потенциал и перспективы становления сетевой экономики в России. // Модернизация России и Китая: сравнительный анализ. Международная конференция (Санкт-Петербург, 24-26 ноября 2011 г.) – СПб, ООО «Тандем», 2011 г.
8. Курочкин А.В. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт Финляндии // *Ars Administrandi*. №1, 2011.
9. Курочкин А.В. Перспективы реализации сетевых форм кооперации и сотрудничества в муниципальном управлении РФ // *Вестник Самарского муниципального института управления*. №4. 2011.
10. Курочкин А.В. Оценивание программ и политики в контексте административной реформы в России // *Политическая экспертиза*. Политэкс. 2011. № 1. С. 117-126.
11. Курочкин А.В. Становление сетевой модели политико-административного управления в условиях современного общества // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. №2, 2011. с. 115-123.
12. Веревкин А.И. Электоральный процесс в современной России: неопределенность vs управляемость» // *Сборник материалов научной конференции «Современные геополитические процессы: новые вызовы и поиски решений»*, Санкт-Петербург, БГТУ «Военмех»
13. Веревкин А.И. Электоральный процесс в современной России: неопределенность vs «управляемость» // *Вестник СПбГУ*. Сер. 6. 2011. Вып. 4. С. 113 – 117.
14. Веревкин А.И. Есть ли картелизация политических партий в избирательном процессе современной России? / *Материалы «круглого стола» «Моисей Острогорский и традиции политической науки»*// *ПОЛИТЭКС: политическая экспертиза*. 2011. №4.

Подготовленные к публикации по теме НИР (см. приложения):

1. Сморгун Л.В. В поисках управляемости: Трансформации теории государственного управления в 21 в. Монография. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2012. (в печати). 22 п.л.
2. Кулакова Т.А. Вовлечение в публичность: связи с правительством // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*, 2011
3. Кулакова Т.А. Открытость и прозрачность органов государственной власти как механизмы социально-политических инноваций в ходе административной реформы // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2011. № 1. С. 92-101.
4. Кулакова Т.А. Принуждение и солидарность как способы координации в политическом управлении// *Известия РГПУ им. А.И. Герцена*, № 143
5. Кулакова Т.А. «Связи с правительством» как технологии политического менеджмента // *Вестник Пермского университета*. Серия «Политология». Пермь 2011 декабрь
6. Кулакова Т.А., Коверзнева С.А. Соотношение практик принуждения и солидарности в современной России // *ПОЛИТЭКС: политическая экспертиза*, 2011
7. Шерстобитов А.С. «New publicness» and development of coordinative political administrative regimes – 0,5 п.л.
8. Степакова И.В. Принцип сотрудничества в публичной сфере России: государство и религиозные организации (*Демократия и управление* 2011, №2 (12) объем 1,1 п.л.);
9. Степакова И.В. Координация и государственно-конфессиональные отношения в России (*Вестник ФГУП «ЦНИИ «Центр» (ВАКовский)* объем 1,0 п.л.)

Учебные курсы, которые были обновлены или разработаны для специалистов,

бакалавров, магистрантов факультета политологии с учетом проблематики:

Разработаны новые спецкурсы для магистрантов:

1. Кулакова Т.А. Вовлечение в публичность в системе отношений государства и общества (Магистратура, направление 030200, профиль «GR-связи с органами государственной власти»)
2. Шерстобитов А.С. Спецкурс «Networks and development of telecommunications policy in Russia» (Магистратура, направление 030200, профиль Государственная политика и управление)
3. Шерстобитов А.С. Курс «Современные интерактивные методы преподавания» (Магистратура, направление 030200, профили Государственная политика и управление, Теория мирового политического процесса и международных отношений, Прикладная политология)

Разработаны новые курсы для бакалавров:

1. Шерстобитов А.С. Курс «Информационно-коммуникационные технологии политико-административного управления» (Бакалавриат, направление политология, профиль политическое управление)

Модернизированы курсы:

Для бакалавриата:

1. *Политический менеджмент (Кулакова Т.А., Шерстобитов А.С.). (общий курс).*

Для магистратуры:

1. Спецкурс «Теория принятия политических решений» (доц. Кулакова Т.А.)
2. Спецкурс «Эффективность государственного управления» (доц. Курочкин А.В.)

Темы выпускных квалификационных работ 2010/2011 уч. года, защищенные в рамках реализации проекта НИР:

Бакалавриат:

1. Лазаренко Д.О. Тема: «Роль гражданского общества в модернизации России», научный руководитель - доц. Кулакова Т.А

2. Котова С.С. Тема: «Политика государства по формированию благоприятного инвестиционного климата в Российской Федерации», научный руководитель – к.соц.н., доц. Кулакова Т.А.
3. Стародубцева А.С. Тема: «Роль политической интернет-коммуникации в формировании отношений власти и общества (на примере TWITTER (твиттер))», научный руководитель - доц. Кулакова Т.А.
4. Прокофьева М. Ю. Тема: «Информационная политика ставропольского края и ее роль в формировании образа государства среди населения», научный руководитель — к.п.н., ст.п. Шерстобитов А.С.
5. Лихачева Ирина Владимировна. Тема: «Роль взаимодействия институтов местного самоуправления и бизнеса в развитии местных сообществ (на примере МО Плисецкий р-н Архангельской обл.)», научный руководитель — к.п.н., ст.п. Шерстобитов А.С.
6. Курки М.Х. Тема: «Реализация принципа свободы совести и вероисповедания в РФ: особенности, практика, перспективы», научный руководитель – асс. Степакова И.В.
7. Митрофанов П.О. Тема: «Специфика партийной системы современной России и ее влияние на процесс модернизации», научный руководитель – доц. Курочкин А.В.

Магистратура:

1. Аюпова С.Ш. Тема: «Инновационная политика в Республике Татарстан: оценка эффективности», Н/р – доц. Кулакова Т.А.
2. Поминов А.О. тема: «Управление повышением эффективности региональных молодежных общественных организаций в современной России», н/р – доц. Кулакова Т.А.
3. Плукчи Я. И. Тема: «Сравнительный анализ сайта Президента Д.А. Медведева и Председателя Правительства В.В. Путина как инструмента открытой политики в России», н/р – доц. Кулакова Т.А.

Кандидатская диссертация (защита 18 января 2012 г.):

Лобачева Е.А. Координируемый капитализм и эволюция трипартизма (на примере ФРГ); научн. рук. Сморгунув Л.В.

Табл. Целевые индикаторы выполнения НИР

	План 2011	Выполнено 2011
Количество статей, опубликованных по теме исследования, в том числе:	8	10 (+ 4 тезисы)
в журналах Web of Science и Scopus:	-	-
В российских журналах списка ВАК:	5	8
Количество монографий (глав в монографиях):	1	1
Количество защищенных квалификационных работ, в том числе:	8	10
Бакалаврских (для исполнителей темы и под руководством исполнителей темы):	5	7
Магистерских (для исполнителей темы и под руководством исполнителей темы):	3	3
Дипломная работа специалиста (для исполнителей темы и под руководством исполнителей темы):	-	-

Кандидатская (для исполнителей темы и под руководством исполнителей темы):	1	1
Докторская (для исполнителей или руководителя темы):	-	-
Разработанные учебные программы и курсы, в том числе	5	7
Новые	3	4
Модернизированные	2	3

Руководитель проекта: _____ *проф., д.ф.н. Сморгунев Л.В.*

Сморгунов Л.В.

**В ПОИСКАХ УПРАВЛЯЕМОСТИ: КОНЦЕПЦИИ И ТРАНСФОРМАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В XXI ВЕКЕ**

ВВЕДЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ПОЛИТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

15. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИКА КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА.....
-
16. ГОСУДАРСТВО И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЫ.....
- ...
17. ВОЗРОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВА И ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕЖИМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА.....
18. КООРДИНИРУЮЩЕЕ ГОСУДАРСТВО И ПУБЛИЧНЫЕ ЦЕННОСТИ.....

РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕ ЗНАНИЙ

19. ЗНАНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО ЗНАНИЙ В ОРГАНИЗАЦИИ...
20. ЗНАНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КОММУНИКАЦИЯ.....
21. СЕТЕВОЙ ПОДХОД К НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ...
22. СЕТЕВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЕ: ЗНАНИЕ, ИННОВАЦИИ, ИНТЕГРАЦИЯ.....
23. ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ДЕМОКРАТИЯ: ОТ eGOV1.0 К eGOV2.0.....
24. ОТ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВЛЕНИЮ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

**РАЗДЕЛ 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И
ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ**

25. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: АВТОНОМИЯ ГОСУДАРСТВА И ЕГО СПОСОБНОСТЬ К УПРАВЛЕНИЮ.....
26. СПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ.....
27. СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ ПРАВЛЕНИЯ.....
28. КОНСОЛИДАЦИЯ ДЕМОКРАТИИ И ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО.....
29. СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РФ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ.....
30. ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ
31. «НОВЫЕ ПАРТИИ», УПРАВЛЯЕМОСТЬ И ПОТРЕБНОСТИ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ.....
32. СЦЕНАРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ И ГОСУДАРСТВО.....

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

В современной науке государственного (публичного) управления вновь возрос интерес к проблеме управляемости (governability). Если в 1980-е годы эта проблема была вызвана избыточной государственной ответственностью за реализацию многообразных социальных задач (кризис государства всеобщего благосостояния), то сегодня она возникает

как реакция на неолиберальную политику монетаризма и кризис самоорганизации на основе рыночной свободы. Но маятник качнулся не просто в другую сторону; появилась потребность как-то определиться с растущей неопределенностью, которую принесла с собой глобализация и глобальный финансовый кризис, с одной стороны, и неудачи нового государственного менеджмента, с другой. Проблема управляемости выявилась практически во всем мире.

В конце 1990-х – начале 2000-х происходят некоторые изменения в идеологии административных изменений, связанные с кризисом экономического подхода к публичному управлению (хотя менеджерские механизмы все же сохраняются). Возникновение сетевых общественных структур трансформировало и задачи публичного управления. Именно поэтому в качестве основного для описания нового способа управления в сетевом обществе и был взят термин «governance». При этом повысилась значимость политических вопросов взаимодействия включенных в публичное управление агентов.

Восстановление значимости политического аспекта публичного управления в новой концепции наряду со старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризовалось и новыми составляющими. Государственное (шире – публичное) управление рассматривается как функция общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и структуры и институты гражданского общества; и речь здесь идет не столько о влиянии, сколько об участии. Государственные дела становятся публичными, государственные органы и организации – открытыми для общественной дискуссии, а последняя превращается в важный ресурс выработки политико-управленческих решений. Основанием выработки политических и организационно-управленческих решений становится стремление к достижению общего блага, общего интереса, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса. Государственное управление как управление общественными делами подвергается оценке не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но и с точки зрения политико-моральных критериев; этический кодекс становится важной составной частью оценки управленческой деятельности. Процесс политико-управленческой деятельности обогащается новыми формами и механизмами, включающими такие непривычные для прежних моделей составляющие, как общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т. д. Можно сказать, что традиционная проблема соотношения политики и управления в этой новой концепции “governance” была преобразована в проблему нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами. И хотя вопросы экономической эффективности остаются, но на первый план выходят проблемы чувствительности и ответственности государственного управления, политической стабильности и отсутствия насилия, умелой организации (качество регулирования), правления закона и борьбы с коррупцией.

С формированием правительства Тони Блэра (1997–2007) административные реформы продолжают, но они приобретают новые краски и направления. Если ранее основное внимание уделялось экономическому подходу к государственному управлению, то сейчас не только рынок, но и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов административных реформ; учитываются не только экономические, но и политические издержки. Главными вопросами становятся возрождение и развитие местного управления, парламентская модернизация, деволюция и развитие электронного правительства. Основной идеологией административных трансформаций здесь выступает поиск «третьего пути» между неолиберализмом и старой социал-демократией. Нынешнее коалиционное Правительство Дэвида Камерона, сформированное в 2010 г., делает ставку не на рынок или государство, а на общество, проводя реформы под лозунгом «Большое общество» («Big Society»), модернизируя публичное управление и публичную службу посредством вовлечения общественности в процессы контроля, определения и выработки публичной политики, выявления значимости государственных функций и т. д.

Администрация Джорджа Буша (младшего) (2001–2009) продолжила стратегию нового государственного менеджмента, но внесло в нее некоторые коррективы, направленные на то, чтобы сделать управление более чувствительным к потребностям американского народа, более ориентированным на результат и инновативным, а не только конкурирующим. Основными целями реформы, выраженными в программе «Президентская повестка для менеджмента», стали: (1) ориентация на стратегический менеджмент человеческого капитала; (2) поиск конкурентных источников; (3) расширение электронного правительства; (4) интеграция бюджета и действенности. Президент Барак Обама (2009 – настоящее время) административные изменения видит в повышении ответственности публичного управления и его результативности за счет активизации лидерства, прозрачности целей и планов деятельности, реформирования контрактной системы, сокращения бесполезных затрат и ликвидации разрывов в использовании электронного правительства. Основными идеями относительно публичного управления, с которыми президент Обама начал свою деятельность, были высоко эффективное правительство и использование новой технологии для его работы.

В 2001 г. с принятием Органического закона «О финансовых законах» начинается бюджетная реформа во Франции, которая следуя логике менеджмента публичной эффективности, усиливает контроль парламента над бюджетным процессом, делая его открытым. В 2006 г. эта реформа была завершена, позволив сформировать новую культуру, нацеленную на ответственность за результаты деятельности. Конституционная реформа президента Николя Саркози (2007 – настоящее время) коснулась также политико-административной системы. Политика обновления исполнительной власти осуществлялась в условиях повышения роли парламента.

Под влиянием политических и финансовых проблем в Швейцарии была проведена административная реформа, рассчитанная на 2005–2007 гг. Ее основными целями были экономия бюджетных средств за счет пересмотра структуры и функций департаментов; оптимизации управления персоналом на основе менеджмента человеческих ресурсов; упрощение правовых регуляторов управления персоналом, процедур и документов, организации поставок; справедливая и ясная процедура постановки задачи и распределения компетенций; объединение библиотек и совершенствование документационного обслуживания и др. Реформа включала в себя тридцать особых проектов по различным направлениям и областям публичного управления, нацеленных на повышение эффективности публичного управления и развития культуры чувствительности к публичным ценностям.

С 2005 г. в Норвегии проводится административная реформа, комбинирующая в себе элементы нового государственного менеджмента и постменеджерских тенденций. Ее основная цель – активизация принципов государства всеобщего благосостояния путем перевода основных функций этого государства на региональный уровень. В 2006 г. были созданы пилотные структуры управления, которые состояли из местных органов социального обслуживания и служб новой Норвежской администрации труда и благосостояния (the Norwegian Labour and Welfare Administration). Основными целями этой реформы являлись активизация рынка труда, эффективность административного аппарата и ориентация государственного управления на услуги населению. Все это должно было способствовать появлению новых стимулов для активизации государственного управления и населения, для создания так называемого «включающего общества».

В России административная реформа 2003–2010 гг. проводилась в основном в условиях политики стабилизации, что наложило на нее некоторые ограничения и привело к непоследовательности в осуществлении первоначальных задач. Проводившаяся прежде всего под флагом нового государственного менеджмента и эффективности без участия, она слабо реагировала на потребность изменения отношений между государством и обществом. Политика развития, провозглашенная в конце десятилетия, вступила в противоречие с

основной тенденцией административных преобразований и потребовала новых отношений и механизмов.

Представленная работа отражает тенденцию возрождения государства и повышения роли политической составляющей государственного управления. В ней уделяется внимание следующим трем основным проблемам. Во-первых, важно было показать, что государство в XXI в. не может просто восстановиться без изменения структуры, функций и отношений с обществом. И все же оно сохраняет свои позиции в качестве центрального игрока в политической игре. Содержательным определением его измененного положения и одновременно первенства выступает понятие *«координационное государство»*. Во-вторых, современное государство не сможет реализовать свои задачи, если оно не будет следовать тем тенденциям, которые характеризуют современный глобальный мир. А здесь прежде всего следует отметить роль знания. Мы развиваем в работе так называемую *когнитивную концепцию государственного управления*, в которой знание представлено в различных аспектах и ролях. Ряд вопросов здесь дается лишь в постановочной форме, но, на наш взгляд, все же холистский подход здесь оправдан. Существующая в России недооценка роли знания в публичном управлении (следовательно, коммуникации, научения, сетей, лидерства, идей и т. д.) в настоящее время требует прорывов в самой идеологии, на основе которой строится государственное управление и административные реформы. Структурно-функциональные, системные и кибернетические подходы уже не вполне эффективны. Именно поэтому и электронное правительство является не просто технологической «штукой», позволяющей механически решать проблему государственного управления (информация, услуги, обратная связь), но и, в умелых руках, действенным средством и подходом, которые меняют само устройство публичного управления. В-третьих, эффективность государственного управления нельзя в современных условиях измерять степенью управляемости. Избранная после «шалых» 1990-х политическая стратегия, направленная на стабилизацию и управляемость, начинает вступать в противоречие с политикой развития. Но, с другой стороны, ясно, что без стабильности и управляемости невозможно решать проблемы развития и модернизации страны. Умеренный рационализм здесь не будет помехой. А он заставляет говорить о том, что не решена главная задача, без которой нельзя повысить управляемость и – приступить к решению проблем развития. *Эта главная задача – доверие к политике и государству и основанное на нем сотрудничество государства и общества*. Ее решение подчиняется прежде всего когнитивным и коммуникативным механизмам, но не только им. Институциональное строительство также нельзя сбрасывать со счета. И прежде всего – политическое. Представленные выше три аспекта общей проблемы государства в XXI веке последовательно раскрываются в соответствующих главах монографии.

Содержание монографии складывалось в процессе исследовательской работы над различными темами грантов, в которой автор участвовал в качестве руководителя коллектива или исполнителя частной тематики. Это были проекты, посвященные трансформации университетского образования в ходе Болонского процесса, развитию общества знаний и коммуникации, интеграции науки, образования и бизнеса, способностям государства и административной реформе в России, влиянию трансформации современной публичности на государственное управление. Идеи книги, следовательно, возникали и оформлялись в ходе коллективной исследовательской работы, и поэтому мы хотели бы выразить свою благодарность всем коллегам по научной деятельности, с которыми мы выполняли исследовательские проекты. Немаловажное значение имели различные конференции и семинары, проводившиеся у нас в стране и за рубежом. Возможность пользоваться библиотечной виртуальной сетью позволила собрать научный материал для исследования. Представленная читателю работа формировалась тематически последние десять лет. Ряд тем, которые были бы здесь уместны, освещены издательством РОССПЭН в коллективной работе «Государственная политика и управление», вышедшей в двух частях в 2006–2007 гг. Данную монографию можно считать ее продолжением.

ПРИНУЖДЕНИЕ И СОЛИДАРНОСТЬ КАК СПОСОБЫ КООРДИНАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ

Усиление внимания к проблеме координации в системе государственного управления, как в отечественной науке, [26, 32, 13] так и в западных странах [4, 5, 15, 16, 22, 33, 36] обусловлено поиском моделей политического и административного управления, способных стимулировать кардинальные изменения идеологии и практик взаимодействий аппарата государства и общества. Социальные системы и элементы систем согласуются между собой методом координации, который означает «согласование, приведение в соответствие» [24], «соотношение, согласованность, установление целесообразного соотношения между какими-то действиями» [25] в целях придания устойчивости системе и структуре во взаимодействии со средой на основе усиления интегративности составляющих целостность частей и элементов. Интегративность может быть повышена через такие формы координации как принуждение и солидарность, т.е. применение силы государства на основе права на легитимное насилие (от физического до культурно-информационного, идеологического) с помощью соответствующих институтов, при соответствующих ограничениях со стороны солидарного общества, участвующего во взаимодействиях с государством и солидарности как особом типе социальных взаимодействий, обусловленным моральными оценками рациональных действий, согласованным ожиданиями людей. П. Бурдье, анализируя эти взаимодействия, признавал, что «в действительности правда социального мира – это суть борьбы между очень неравно вооруженными агентами за то, чтобы добраться до совершенного, т.е. самоконтролируемого, видения и предвидения» [7, с. 29].

В государственном управлении координация может быть определена как обеспечение совместных согласованных действий государства и граждан для достижения общей цели, согласование индивидуальной и групповой деятельности и локальных целей и задач с глобальной целью. Координация направлена на эффективное управление формированием, использованием и развитием компетенций участников широких взаимодействий, но и компетенции акторов вызревают при наличии эффективной системы координации в процессе государственного управления.

Сформированная политическая система обладает совокупностью институтов – норм, а также контролирующих и воплощающих их организаций для коллективного принятия решений на национальном уровне, правил, регулирующих отношения внутри и между институтами, предоставляя гражданам страны определенные возможности для реализации политических целей, как непосредственно, так и с помощью политических партий и групп интересов, распределяя экономические ресурсы в соответствии с коллективными решениями, распространяя ценности в рамках системы.

Применение легитимного насилия по отношению к тем группам, которые не принимают установленные ценности и нормы, организация постоянного взаимодействия власти и общества путем выдвижения обществом требований и принятия политических решений считается нормой взаимодействия государства и граждан. Дэвид Истон рассматривал политическую систему не как статичную конструкцию, а как «совокупность взаимодействий, посредством которых ценности властным образом привносятся в общество» [12, с. 633], превращая нужды, требования граждан – «ввод» – во властные действия и отношения – «вывод».

Никто не спорит с тем, что «применение окончательного, всеобъемлющего и легитимного физического принуждения является монополией государства, и политическая система уникальным образом связана с масштабом, направленностью и условиями,

влияющими на применение этого физического принуждения» [1, р. 395], однако многочисленные проявления несанкционированных государством мер насилия и принуждения со стороны граждан и общества в последние годы заставляют рассматривать и формы их солидарности (коммуникативные и действенные), принуждающие государство к исполнению им же государственных функций и законодательных норм. Анализ взаимодействий показывает сложность переговорного процесса между государственными органами и общественными группами в целях определения сущностных характеристик государства и публичных целей. Сама «суть того, что мы теперь называем «государством», состоит из множества переговоров, затеянных правителями и проведенных в ходе борьбы за средства деятельности» [30, с. 155].

Право на легальное насилие в демократическом режиме ограничивается только самим источником этого права – гражданами, при условии, что «политические отношения между гражданами и государством выражены широкими, равноправными, защищающими и взаимообязывающими процедурами обсуждения» [29, с. 29]. Организация равноправных, защищающих и взаимообязывающих отношений предполагает интеграцию сетей доверия в публичную политику, большую изоляцию категориального неравенства от публичной политики и уменьшения независимости крупных центров власти от публичной политики [29, с. 29 - 41].

Интеграция сетей доверия в публичной политике повышает общий уровень политического участия, а также способствует созданию политических клубов и иных институтов, втягивающих людей в сферу общественной деятельности, что порождает интерес к эффективности функционирования государства. В этом случае у людей «развивается прочный интерес к деятельности правительства. Им не безразлично, какие ставки предлагает правительство. Уплачивая налоги, приобретая государственные бумаги, делясь информацией с должностными лицами, будучи в зависимости от правительства в том, что касается доходов, и отдавая членов семей на военную службу, – всеми перечисленными путями они все больше укрепляют свой интерес и вступают в переговоры о соблюдении своих интересов» [29, с. 120]. Принуждение многих к уплате налогов путем определения в места лишения свободы одного крупного неплательщика налогов – это коммуникация государства и граждан по принуждению к выполнению правил, принятых в одностороннем порядке. Это повод для оценки эффективности коммуникации государства относительно величины, равных правил для всех, и, одновременно, повод для согласования, урегулирования, обмена с государством, подтвержденных коллективными и индивидуальными требованиями коллективных или индивидуальных прав «по отношению к государству и обязательств государства по отношению к своим гражданам» [29, с. 154]. Ни одна социальная система не может существовать, если не обеспечивает обязательного согласия граждан с большей частью нормативных требований, если к неисполняющим нормы не будут применяться негативные санкции. Организованное и управляемое применение таких санкций – принуждение, которое выполняется полицией, армией, судебной системой, религиозными организациями [20].

Координационные стратегии государств определяются доступными правительствам ресурсами, по мнению Ч. Тилли, который строит анализ морфологических черт государства, т.е. того, «что и каким путем доступно для изъятия в виде податей, налогов и повинностей» [30, с. 58]. Исследователь пришел к выводу, что интенсивное принуждение было более распространено в регионах с развитым сельско-хозяйственным производством, где созданные грандиозные структуры буквально выжимали средства из населения, но там, где правил бал капитал – в городах – более широко применялись практики договора, соглашения правителей с обладателями капиталов (интенсивное использование капитала) [30, с. 58 - 61], третий тип взаимодействий – концентрация капитала и принуждения. Ч. Тили указывает, что «в отсутствие действенной правительственной власти люди, которые располагают значительными объемами капитала, средств принуждения или верных сторонников, используют их для достижения собственных целей, создавая тем самым новые формы

угнетения и неравенства. Если высокая степень состоятельности правительства и не определяет демократию, она кажется необходимым условием для демократии в крупном масштабе», однако следует проявлять осмотрительность относительно того, что «правительственные агенты начинают контролировать слишком широкий спектр деятельности и ресурсов, сворачивая демократию» [28, с. 105]. М. Уолцер, описывая этот тип принуждения, определяет его как «рыночный империализм», т.е. «способность богатых мужчин и женщин покупать индульгенции, государственные должности, давать взятки судьям, пользоваться политическим влиянием» [35, р. 120]. Настаивая на силе государства как гарантии солидарных и справедливых отношений, Ч. Тилли пишет: «только там, где правительство достаточно самостоятельно, членство в политике включает значительную часть подданных правительства; людям, которые являются членами политики, гарантировано некоторое равенство в доступе к правительству, консультации с этими людьми влияют на деятельность правительства, а люди, принадлежащие политике, в какой-то степени защищены от произвола, мы можем говорить о взаимных правах и обязанностях правительственных агентов перед целыми категориями людей, определяемых по отношению к данному правительству, т.е. о гражданстве» [28, с. 106].

Анализируя примеры расширения деятельности государства из сферы войны в иные области (разрешение споров и распределение товаров среди подвластного населения, контроль за производством в повседневную жизнь людей), Ч. Тилли отмечает, что тем самым государство «провоцировало коллективные действия, часто принимающие форму сопротивления государству, но иногда маскировавшееся под новые претензии к нему» [28, с.151], даже не всегда четко формулируя и предъявляя их государству. К числу таких форм сопротивления требованиям государству Дж. Скотт относил саботаж, промедление, сокрытие и уклонение [23], а не только восстания и другие формы открытого сопротивления. Ч. Тилли, исследуя забастовочные движения, допускает применение населением принуждения государства к исполнению своей части взаимных обязательств, вводя понятие «оспаривание», под которым скрываются революции, забастовки, войны, социальные движения, перевороты [31, р. 424 - 440].

Государство всегда стремится к формальной унификации, уничтожению того, что важно для каждого человека – его личных заслуг и достижений в какой-либо сфере и того общего, что объединяет людей в сообщество, способное оценить заслуги каждого. Разрушая различия (в языке, религии, коммуникациях, инфраструктуре) и стремясь к гомогенизации, государство всегда рискует получить в ответ массовое сопротивление, если эти «усилия по выравниванию угрожали самой идентичности подвластного населения, идентичности, основанной на повседневных общественных связях» [30, с. 153; 7, с. 223]. Восстания выступали как ответ на оскорбительные для граждан запросы и действия государства, согласно их понятиям справедливости, задевали основы их коллективной идентичности; восстания могли иметь успех, «когда люди, оскорбленные действиями государства, были уже связаны устойчивыми социальными связями, ...имели могучих союзников внутри или вне государства и последние действия государства обнаруживали его уязвимость» [30, с.154].

Ч. Тилли пришел к выводу, что европейские государства были принуждены заниматься политикой согласования относительно защиты своих клиентов и граждан; к концу 18 века европейские «государственные чиновники несут ответственность за национальную экономику и положение рабочих, причем до такой степени, которую нельзя было и вообразить за сто лет до того» [30, с. 182], а после второй мировой войны все государства начинают заниматься здравоохранением, образованием, семьей и финансами: в Норвегии с 1875 по 1975 гг. расходы на социальную систему выросли с 0,3% до 9,5% по отношению к ВВП, экономику и защиту окружающей среды – с 0,4% до 6,8%, администрацию и судебную систему – с 1,0% до 2,3%, военных – с 1,1% до 3,2% [30, с. 181]. Ч. Тилли подчеркивает, что «еще больший (пропорционально) рост части национального

дохода, употребляемого в системе социального обеспечения, в государствах, которые перешли к экономике централизованного планирования, как Советский Союз» [30, с. 181].

Идеально общество, где внешнее принуждение определяет рамки, в которых люди действуют солидарно. «Фундаментальная проблема координации в обществе... скорее в том, чтобы гармонично согласовывать ожидания людей, а затем стимулировать на этой основе коллективно рациональные действия и в итоге осуществлять неравновесную и равновесную координации» [8, р. 6], во имя достижения общего блага контролируя соответствие своих индивидуальных интересов и целей. Современные государства, испытывающие натиск солидарных общественных групп вынуждены искать новые формы переговоров и «обсуждений» публичных тем, так как «солидарность – особый тип социального взаимодействия, при котором моральное долженствование переводит ресурс идентичности в плоскость реальной деятельности, выдвигая на первый план надличностные предпочтения» [2, с. 6]. Солидарное самопринуждение людей не выходит за рамки «человеческого», проявление свободы воли и духа человека над своими слабостями – условие существования не только для отдельного человека, но и для любой общности людей, ибо «настоящее государство держится не принуждением и не страхом, а свободной лояльностью своих граждан – их верностью долгу; их отвращением к преступности; неподкупностью чиновников; честностью судей; патриотизмом избирателей; государственным смыслом парламентариев; гражданским мужеством писателей и ученых; инициативной храбростью и дисциплиной солдат. Все это не может быть заменено ничем. Человек есть самостоятельный волевой центр, субъект права, а не объект террора и эксплуатации. Он должен строить себя сам, владеть собою, управлять собою и отвечать за себя» [11, с. 229].

Отношения справедливости и солидарности стали доминирующими вопросами современной политической философии. Политическая философия была «захвачена» дискурсом о «теории справедливости» Дж. Ролза, основанной на идее «братства», «семьи», где все живут на началах солидарности. Солидарность и справедливость Дж. Ролза противостоят углублению различий между богатыми и бедными, образуют нити, связывающие общество, обуздывающие эгоистические устремления индивидов, удерживающие отверженных. Идею солидарности как связующих нитей подхватил Р. Рорти, расширив понятие солидарности до лояльности всех ко всем без учета различий и различий. «Советую людям быть разумными, мы только полагаем, что в пространстве разделяемых ими верованиях и стремлениях могут найтись такие, которые позволят сосуществовать без насилия» [21, р. 13].

Теория гегемонии Антонио Грамши – это теория об организации социального согласия, это производство властвования посредством производства значений, которыми сама власть мобилизует и организует людей на изменение существующих условий. В отличие от А. Грамши, Шанталь Муфф и Эрнест Лакло развивают теорию гегемонии как переартикуляцию антагонистических дискурсивных практик, вплетая политику как способ конструирования, воспроизводства и изменения социального мира, в дискурсивную практику [19, с. 193; 17]. Теория Ш. Муфф и Э. Лакло спровоцировала разработку теории власти, сконцентрировала исследования феномена власти (авторитет, господство и насилие) в политическом пространстве.

Все труднее руководить с помощью административного принуждения в условиях ослабления авторитета государственной власти и способности государства навязывать населению свои решения. Новые возможности координации и управления открываются применением информационных технологий в государственном управлении, расширением круга пользователей сетевых технологий. Свойственные индустриальному обществу иерархические способы управления теснятся децентрализованными системами с горизонтальными связями, предъявляющими иные требования, как к государственным гражданским служащим, так и к широкому кругу граждан – ответственность, качество работы, самостоятельность, идентификация с целями и смыслом деятельности, которых нельзя уже достичь с помощью классических форм принуждения. Принуждение как принцип

управления сохраняются в регионах, находящихся в бедственном положении, где требуется быстрая мобилизация сил.

Внимание к человеку как носителю определенных компетенций и моральных норм становится ресурсом, определяющим настоящее и будущее общества и государства. Как пишет Э. Этциони, «индивиды постоянно находятся под воздействием двух основных факторов: полезности и моральных обязательств (причем оба этих фактора являются продуктом социализации). Относительная значимость этих детерминантов поведения определена историческими и социальными условиями, а в заданных условиях она зависит от личностных характеристик индивида [10, р. 63]. Упование либералов на саморегуляцию свободного рынка сдерживалось теми, кто признавал действенность моральных институтов, традиций, считая, что «свободный рынок неспособен к самовоспроизводству, он должен опираться на институты, правила, нормы и привычки» [34, р. 114], поскольку «институты относятся к более высокому уровню обобщения по сравнению с рынком и организациями. Институты определяют «правила игры», по которым функционируют эти управленческие структуры» [18, р. 161 - 182].

Г. Бредемейер, последователь Т. Парсонса, полагал, что принятые правила должны быть одинаковыми для всех, а исключение должно иметь достаточное моральное основание, которое должно доказываться тем, кто хочет нарушить постулат равенства. Критерий оценки справедливости в этом случае есть переменная решения (определяет действия человека) и переменная власти (наличие тех или иных полномочий). Факторы переменной решения, которые приводит Г. Бредемейер, таковы: человек не будет усердно работать, если не будет знать, что вознаграждение будет превышать его затраты; чем выше затраты человека, тем выше должно быть вознаграждение; если человек подвергается риску, вознаграждение должно быть увеличено; уверенность человека должна подкрепляться в случае увеличения разрыва между выполнением задания и получением вознаграждения; нельзя обязывать человека что-либо выполнить, не предусмотрев создание условий для выполнения работы. Переменная власти рассматривается как конфликт между ценностью решения индивида и остальных людей. Если справедливость нарушена, то необходимы перемены и совершенствование тех социальных институтов, которые делают возможным несправедливость [6].

Новое понимание важности институтов предложил Л. Тевено, раскрывая связь между благом и понятиями «реального» и «нормы», «смысла». Идеал – благо – связан с частотой применения, которое порождает норму, смысл которой раскрывается общностью понимания, необходимого в ситуациях вовлеченности, взаимодействия индивидов. «Вовлеченность в мир – это, прежде всего испытание реальностью, которое зависит от того способа, каким агент воспринимает мир в определенном формате (публичных конвенций, функциональном, близости и т.п.)» [27, с. 84].

Различные инструменты для расшифровывания, раскрытия социальных интересов индивидов, их представлений о мире, социальных законов, напряжения между коллективным и частным, формирующих эти представления, вводятся в научный оборот: это и «стратегическое поведение» М. Крозье, «обмен на основе договора» Э. Фридберга, «бессознательные стратегии» или габитус П. Бурдьё.

Оценивание как координация вскрывает связь между моральными, когнитивными и материальными вопросами бытия индивида, группы и общества в целом. П. Бурдьё подчеркивает, что «координация зависит от познания, но формы познания различаются в зависимости от того, как рассматриваются люди и другие сущности» господствующими группами, но, не рассматривая «координацию как законообразный процесс, детерминированный, в основном, силами, принуждениями, правилами, диспозициями, габитусом и всем остальным», он предоставляет иным группам свою форму координации, где «недетерминированные, динамические и креативные аспекты... возникают, напротив, из операций оценивания, от которых зависят акторы в своих действиях и в своем избирательном подходе к реальности» [7, с. 88]. Ссылаясь на Пуфендорфа при обосновании

различий оценок и ценностей относительно «морального качества» общего блага, П. Бурдые настаивает на открытости для обсуждения и проверки вещей и отношений, устанавливаемых властью в качестве неоспоримых благ, для установления связности с точки зрения ценности в различных логиках оценивания, поскольку основанием для создания общего блага является «общая человеческая природа. Это общая черта различных порядков ценности и основа чувства справедливости, которое их поддерживает, что становится заметным, когда оно оспаривается порядками ценности, ограничивающими общность (например, расизм) или расширяющими ее (например, некоторые версии экологии)» [7, с. 101].

Никакое навязывание господствующей группой предпочтительных и оптимальных оценок без обсуждения и выявления на основе различных типов знания, в том числе и фоновое, неявное, без учета оценок и мнений людей относительно цены вещей и меры «почтения» к людям не будет восприниматься ими иначе как применение репрессивной силы в отношении моральных существ. П. Бурдые показывает зависимость оценок от форм и степени участия людей в различных видах деятельности, предполагающих различные прагматические режимы вовлеченности и приспособления к окружающему миру, но есть то общее, что служит основанием для переговоров, обсуждений и других взаимодействий. «У людей координация основывается на связи между поведением и ориентацией на какое-либо благо, определяющее реальность, которую необходимо принимать во внимание. Таким образом, мы контролируем собственное поведение и воспринимаем поведение других» [7, с. 106] в силу общности человеческой природы.

Солидарность как принцип социального бытия кроется в общности человеческой природы (общность интересов, единокордусие, взаимосвязанность, разделенная ответственность), предполагая объединение различных ресурсов и способностей социальных субъектов для достижения общих целей. Социальная солидарность имеет в основании представление о всеобщей социальной субъектности, которая делает возможным обсуждение и согласование интересов и ценностей участников широкого дискуссионного процесса.

Факт общественной солидарности осознается индивидами и порождает норму социальной справедливости. Если деньги координируют действия участников рынка, то политическая власть при опоре на силу закона и моральных ограничений позволяет координировать действия граждан путем правового регулирования и соблюдения закона судебной системой и другими органами исполнительной власти государства. Знания, полученные при наблюдении и мониторинге социальных процессов, распространение и хранение этих знаний через сети бюрократических и профессиональных организаций, СМИ и образовательных учреждений, формирует общество, осведомленность и взаимопонимание на основе социального знания относительно места и роли ведущих акторов и понимания того, что должно и может быть сделано, каким образом.

Доверие является примером культурного и морального ресурса, который обеспечивает неформальные виды социальной координации. Успешной координация может быть в том случае, если формируется сотрудничество на сходящем восприятии, расположении, ожиданиях, которые его стимулируют. Если нет подтверждения ожиданиям, то они будут восприниматься как обманчивые сигналы для общества и роста цинизма, подозрения и не просто отчуждения, а отвержения власти, не способной солидаризироваться с гражданами.

Доверие между массами и элитами, внутри этих групп, может быть измерено для определения степени солидарности общества: доверие граждан к согражданам и всем остальным; доверие масс к политическим или отраслевым элитам (политические институты и органы исполнительной власти, церковь, СМИ, полиция, судебная система, медицинские и образовательные учреждения); горизонтальные связи между политическими элитами и отраслевыми элитами; вертикальное измерение доверия (элиты – массы). Справиться с невежеством, непрозрачностью отношений для обретения доверия как результата социальной взаимности в целях сохранения социальной общности, общество может, снижая уровень социальной наивности, повышая гражданственные компетенции населения.

Принуждение к максимизации прибыли в экономических организациях, и тем более, в государственном секторе разрушает всякую солидарность, как и концентрация внимания граждан только на собственном благе, наделение ответственностью за общее благо только государство ведет к разрушению сообщества [9, с. 227]. Основопологающие принципы западной экономики – целенаправленное сокращение бюджетного дефицита, снижение инфляции, свободное перемещение капитала и поощрение прямых иностранных инвестиций, дерегулирование экономики, снижение предельной ставки налогов, свободный обменный курс валют - оказались нежизнеспособными и опасными: регулировать финансовый рынок должно государство, избегая рисков и неопределенностей, доходы и блага должны распределяться справедливо.

Новый подход к формированию экономической и социальной политики как внутри государств, так и на международном уровне «ассоциируется с более справедливым распределением доходов, - заявил глава МВФ Стросс-Кан,- Нам нужна глобализация нового рода, более справедливая глобализация с человеческим лицом. Блага от экономического роста должны широко распределяться, а не просто присваиваться горсткой привилегированных людей» [3].

Анализ практикуемых взаимодействия государства и общества представляет собой известную сложность в силу их многоуровневости, масштабности, мозаичностью и деформированностью информационного пространства, отражающего эти взаимодействия. Кроме того, как мы уже показали, «принуждение» и «солидарность» не являются простыми категориями, они требуют уточнения и прояснения в конкретных ситуациях интерпретации состояния политического поля и применения управленческих стратегий.

Литература

1. Almond G.A. Comparative Political Systems // Journal of Politics. Vol. 18. 1956.
2. Барсукова С.Ю. Солидарность участников неформальной экономики (на примере стратегий мигрантов и предпринимателей) // Социологические исследования. 2002. № 4.
3. Башкатова А. Глобализм с человеческим лицом. «Вашингтонский консенсус не выдержал проверки экономическим кризисом». / Независимая газета. 06. 04. 2011.
4. Borzel T. What's so Special about Policy Networks? – An Exploration on the Concept and its Usefulness in Studying European Governance // European Integration Online Papers (EIOP) Vol. 1. N 16. 1997. P.1;
5. Borzel T. Modern Governance: New Government-Society Interactions. London. 1993. P. 2 - 4.
6. Bredemeier H.C. The Federal Public Housing Movement. A Case Study of Social Change. N.Y. 1980.
7. Бурдые П. Социология социального пространства. СПб. 2007. 288 с.
8. Clower R.W. Economic Doctrine and Method. Selected Paper of R.W. Clower. Aldershot, 1995.
9. Денхофф М. Границы свободы. М. 2001. 232 с. С. 227.
10. Etzioni A. The Moral Dimension. Toward a New Economics. N.Y., L., 1988. 314 p.
11. Ильин И.А. О свободной лояльности // Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 2. кн.1. М. 1993.
12. Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Т. 2. М. 1997. С. 633.
13. Клемент К.М., Мирясова О.А., Демидов А. (ред.) От обывателей к активистам: зарождающиеся социальные движения в современной России. М. 2010. 688 с.
14. Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main. 1993;

15. Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Governance and Institutional Development // European Integration Theory. Oxford. 2003. P. 111.;
16. Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Multi-Level Governance // European Integration Theory. Oxford. 2004. P. 97-115;
17. Laclau E. New Reflections on the Revolution of Our Time. L., N.Y. 1990.
18. Menard C. Markets as Institutions versus Organizations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts // Journal of Economic Behavior and Organization. 1995. Vol. 28. N 2.
19. Муфф Ш. К антагонистической модели демократии // Логос. 2004. № 2. Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main. 1991;
20. Парсонс Т. Системы современных обществ. М. 1997. 270 с.
21. Rorty R. Justice as a Larger Loyalty // Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives. Ed. By R. Bontecoe and M. Stepaniants. Honolulu: The University of Hawaii Press. 1997.
22. Smith M.E. Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy // Journal of European Public Policy. N 11 : 4 august. 2004. P. 743.
23. Скотт Дж. «Благими намерениями государства». М. 2007. 576 с.
24. Словарь иностранных слов. М., 1955.
25. Словарь русского языка. М., 1963.
26. Спиридонова В.И. Эволюция идеи государства в западной и российской социально-философской мысли. М. 2008. 186 с.
27. Тевено Л. Какой дорогой идти? Моральная сложность «обустроенного» человечества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Том 3. № 3.
28. Тили Ч. Режимы и их оспаривание // Логос. 2008. № 6.
29. Тилли Ч. Демократия. М. 2007. 264 с.
30. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. / Пер. с англ. Менской Т.Б. М. 2009. 360 с.
31. Tilly Charles. Regimes and Contention / Ed. By Thomas Janoski. The Hand book of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.
32. Федотова В.Г. Хорошее общество. М. 2005. 544 с.
33. Wallace H. Policy-making in the European Union. Oxford. 2000. P. 30 – 36.
34. Walzer M. La Justice dans les institutions // Esprit. 1992. Vol. 180. N 3 - 4.
35. Walzer M. Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. N.Y., 1983.
36. Wessels W. Teaching Companion – Theories and Strategies of European Integration. – Koln: Jean Monnet-Lehrstuhl fur politische Wissenschaft und europaische Fragen, Universitat zu Koln. March 2006. P .82.

Приложение 3.

Т.А. Кулакова

УДК 323. 2

«Связи с правительством» как технология политического менеджмента активно используется в российской практике для согласования и координации собственных интересов организаций (бизнеса, гражданского сектора, государственных учреждений) с интересами органов государственной власти различного уровня в публичной сфере. Трансформация «связей с правительством» и институционализация форм и методов работы стали предметом данной статьи.

Ключевые слова: «связи с правительством», публичная политика, субъекты публичной политики, взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества, координация взаимодействий субъектов публичной сферы.

Government Relations as political management technology is widely used in the Russian practice to harmonize and coordinate their own interests organizations (business, civil society, government agencies) with the interests of public authorities at various levels in the public sphere. The Transformation of government relations and the institutionazation of forms and methods of work were the subject of this article.

Keywords: Government Relations, public policy, the subjects of public policy, the interaction of government, business and civil society actors, coordinate interaction of the public sphere.

Татьяна Александровна Кулакова, к. с. н., доцент
Кафедра политического управления факультета
политологии
Санкт-Петербургского государственного
университета

«СВЯЗИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ» КАК ТЕХНОЛОГИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

От мотивации и системы ценностей, лежащих в основе определения приоритетов развития страны, во многом зависит качество связей и коммуникаций, осуществляемых в социуме. Общность интересов власти и бизнеса не может быть устойчивой без учета интересов общества в целом. В идеале, властно-управляющая система принимает политические решения, учитывающие мнения и интересы всех социальных групп, которые затрагивает управленческая коллизия. Сама способность власти решать проблемы, качество и правомерность принятых политических решений определяется качеством связи с социальной системой.

В современных обществах расширяются возможности граждан участвовать в принятии политических решений. Формируются группы интересов (группы давления), цель которых - объединение граждан для выражения и защиты специальных, конкретных интересов социальной, экономической, профессиональной, религиозной, культурной или этнической группы в публичной сфере. От политических партий группы давления отличаются и по способу организации, и по способам взаимодействия с государственной властью. Они не ставят своей задачей достижение власти, но стремятся оказать влияние на механизм принятия политических решений с целью реализации групповых интересов, участвуя, таким образом, в политическом процессе.

Управленческие технологии как совокупность наиболее разумных способов, приемов и процедур выполнения функций политической системы направлены на повышение эффективности политических процессов и достижения поставленных целей, составляют предмет пристального изучения современной политической науки. Качество управления, проработанность принимаемых решений, эффективность их реализации и методы оценок определяют направления и темпы развития общества. В выработке политических решений принимают участие все группы, осознавшие, продвигающие и защищающие свои интересы в публичной сфере. Действующее законодательство, политика федеральных, региональных и местных властей устанавливают правила игры, от которых зависит успех коммерческих и некоммерческих организаций.

К числу конкурентных политических технологий, развивающих публичные отношения власти, бизнеса и общества, можно отнести быстро развивающиеся в нашей стране «связи с правительством». «Связи с правительством» - одно из направлений

коммуникативного менеджмента, цель которого - согласование собственных интересов организаций (бизнеса, гражданского сектора, государственных учреждений) с интересами органов государственной власти различного уровня для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития в окружающей среде [3, с. 53]. Под окружающей средой организации в данном контексте понимается деятельность местных, региональных и федеральных органов власти и управления, конкурентов, потребителей продукции и услуг, жителей окрестных районов, неправительственных организаций, инвесторов и акционеров, профессиональных союзов.

Применение совокупности приемов «связей с правительством» обеспечивает расширение информационной базы для подготовки и выбора решений, включает в число субъектов, влияющих на принятие решения, заинтересованные группы, мобилизует общественную поддержку/оппозицию готовящимся законопроектам, создавая условия для реализации конституционных прав граждан на участие в управлении, способствует повышению эффективности деятельности государственных органов.

Применение технологий «связей с правительством» в России отмечено в конце XX в., что было обусловлено объективными социальными, политическими и экономическими изменениями и проникновением в управленческую практику менеджериальных технологий, получивших распространение в Америке в 1980 - 1990-е годы, а чуть позже и в Европейских странах. С радикальными изменениями политического характера, в России изменились и условия организации социальной и экономической жизни. Российский крупный бизнес выстраивался на тесной связи с государством в процессе приватизации государственной собственности, когда личные связи с чиновниками определяли ее получение, темпы и направления развития бизнеса. Личные связи с чиновниками в органах государственной власти, через которые реализовались стратегии «коридорного лоббизма», составляли сами по себе капитал, избавляли от необходимости дополнительных издержек на развитие стратегий связей с правительством. Разумеется, в российских условиях лоббистская деятельность не могла иметь легальный характер не только ввиду отсутствия закона, регулирующего ее, но и потому, что цели самой деятельности охватывали очень широкий спектр: от получения привилегий до определения политического курса, формирования органов власти и назначений на высшие государственные посты.

Предприниматели лично участвовали в выборах в региональные и федеральные органы законодательной ветви власти; создавали и финансировали политические партии и общественные движения, наращивали политические связи и капитализировали этот ресурс влиянием на процесс принятия политико-административных решений; осуществляли прямой подкуп чиновников и внедрение своих людей на ключевые посты во властных структурах; покупали должности в органах исполнительной власти, организовывали проведение массовых политических акций для оказания давления на принятие политического решения.

Бизнес влиял на процесс принятия политико-административных решений выступлениями в СМИ, ведением направленных информационных и пропагандистских кампаний в собственных и подконтрольных СМИ, финансированием групп экспертов и оказанием прямого влияния на тех, кто входил в круг лиц, принимающих политические решения. Только с 1995 г. бизнес сумел занять достаточно серьезные позиции в политике благодаря финансированию сформировавшимися к этому времени крупными промышленно-финансовыми группами избирательных объединений. Спонсирование бизнесом политических партий и движений велось по всему политическому спектру политических партий: от коммунистов до демократов. Важно было получить депутатский мандат, действия экономического сообщества были предельно рациональны и технологичны, если не циничны. Власть в силу своей слабости и зависимости от денег должна была признать эффективность действий тех, кого уже тогда стали называть «олигархами», и призвать их к участию в президентских выборах 1996 г.

В дальнейшем в качестве посредников отношений между бизнесом и властью формируется ряд объединений мелкого и среднего бизнеса: Союз кооператоров, Союз

риэлтеров и т.п. Поскольку крупный бизнес был производной от социалистической экономики, возникают ассоциации [4, 279 - 280], имеющие прочные связи с властью, возглавляемые представителями советской номенклатуры [2]. В начале 90-х годов возникают объединения, которые являются проводниками интересов экономических структур, контролируемых государством: Российский союз промышленников и предпринимателей, Ассоциация российских банков, Конгресс бирж, Союз нефтепромышленников. Эти объединения претерпели значительные изменения в своем развитии в связи с изменением политической и экономической ситуации, неизбежной конкуренцией между ними, но не смогли стать заметной политической силой.

Начало нового XXI в. характеризуется политикой «равноудаления» экономической элиты от центра принятия политико-административных решений и предъявлением требований лояльности к власти и невмешательства в политику. Представленный доклад Совета по национальной стратегии «Государство и бизнес: союз за национальную модернизацию» подчеркивает лидерскую роль государства в достижении модернизации экономики, необходимость усиления институтов государственного регулирования экономической сферы, формирования модернизаторской коалиции государственной власти и крупного легитимного бизнеса, национально и социально ответственного [1].

Роль государства как концептуального лидера экономического развития страны, создающего основу консолидации всех национально ответственных общественных сил, способных обеспечить динамичное развитие страны в новых условиях, возрастает в начале «нулевых» и требует применения менеджеральных коммуникативных технологий, прозрачных и понятных не только чиновникам, но и обществу. Укрепление государства как социального института привело к повышению роли государства в регулировании экономических отношений. Четкая формулировка государством требования о социальной ответственности крупного бизнеса положила конец тотальной практике «подковерного лоббизма» во взаимоотношениях органов государственной власти и крупных корпораций, но не уничтожила его окончательно, поскольку тяготение к «ручному» управлению – соблазн для обеих сторон.

Рост расходов государства, реализация крупных экономических и социальных проектов, создание государственных корпораций, увеличение объема государственных закупок сделали государство активным участником экономических отношений в стране, владельцем основных материальных объектов и хозяйствующим субъектом. От форм взаимодействия с органами государственной власти в значительной степени стало зависеть благополучие рыночных структур, не получивших «благодать» от власти, или ее покровительства.

Развитие конкуренции и рыночных отношений привели к формированию рынка нематериальных активов бизнес-организаций. Открытые тендеры и аукционы государственных закупок, основанные на прозрачности и формализации требований к участникам, включают и требования к наличию нематериальных активов компаний, поставляющих товары и услуги государству. Репутация, известность, социальная ответственность выдвигаются как условия участия в тендерах, зачастую вытесняя прежние отношения, основанные на «личных» связях. Приобретение репутации социально-ответственной организации в значительной степени зависит от участия в социальных программах и проектах, осуществляемых государством и гражданским обществом. Кроме работы с клиентами и потребителями, дистрибьютерскими сетями как элементами рыночных отношений, появляется новое направление деятельности компаний – работа с органами государственной власти, которые определяют правила взаимодействия субъектов рынка.

Органам государственной власти для осуществления управления необходима информация о состоянии тех или иных рынков, отраслей, технических новшествах, способах современной организации хозяйственной и экономической сферы, об эффективных легальных и теневых практиках бизнес-сообщества. Институты законодательной и исполнительной власти заинтересованы во взаимодействии с теми организациями, которые

могут предоставить качественную аналитическую и экспертную информацию о процессах, происходящих в экономической сфере. В форме информационного взаимодействия происходит обмен услугами между бизнес-организациями и органами государственной власти, имеющими возможность предоставить бизнесу доступ к программам и проектам, управление которыми находится в зоне ответственности государственных структур.

Прежние практики осуществления «связей с правительством» начали вытесняться активным внедрением технологий «связей с правительством». Если начальному этапу формирования отношений в России было свойственно осуществление «связей с правительством» владельцем или главой компании, что обеспечивало цельность и непротиворечивость стратегии взаимодействия собственников и государства, удовлетворяло запросы власти на персонафикацию отношений, на снижение издержек по согласованию позиций, то начало 2000-х годов характеризуется институционализацией связей бизнес-организаций и институтов гражданского общества с правительственными структурами различного уровня. Запрос на «связи с правительством», как и другие менеджерские технологии, сформирован бизнес-сообществом как экономически активной социальной группой в условиях развития способностей государства к управлению.

Ускоренное внедрение новых управленческих технологий вызвано трансформацией отношений между корпорациями, различными общественными объединениями, институтами гражданского общества между собой и с государственными органами исполнительной и законодательной власти. Улучшение отношений с властью – основная выгода компаний в программах социальной ответственности. При выстроенной системе отношений проще вести переговоры относительно получения разрешительных документов на ведение деятельности, подлежащей лицензированию, влиять на принятие изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты и т.п.

Организация непосредственного взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами власти в настоящее время сменяется опосредованным воздействием на власть через различные ассоциации бизнеса (Торгово-промышленная палата, Российский союз промышленников и предпринимателей, «ОПРОРА», «Деловая Россия»). Выработка бизнесом консолидированных позиций в отношении тех или иных вопросов более привлекательна для власти в процессе принятия решений. Устойчивые и формальные правила взаимодействия, приемлемые участниками, создают основу предсказуемости и стабильности процессу принятия политико-административных решений. Ассоциации берут на себя роль посредников в переговорах власти и бизнеса по совершенствованию законодательной и нормативной базы экономической деятельности. Ассоциации поставляют власти информацию о состоянии определенного сектора рынка, взамен получают возможность определенным образом влиять на характер принимаемого решения, выступать экспертами по готовящимся законодательным изменениям в представляемой сфере деятельности. Участие бизнес-объединений в принятии политико-административных решений делает их более надежными, выполнимыми, способствуют большей легализации формальных правил.

«Связи с правительством» – это профессиональная сфера, которая открывает алгоритм процесса подготовки и принятия политических и административных решений. Конечно, используются и агрессивные методы «продавливания» законов в парламенте или органах исполнительной власти, снижающих степень государственного регулирования или направление государственного регулирования против конкурентов путем использования личных связей, материальной заинтересованности. Например, участники переговорного процесса по подготовке федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», преследуя отраслевые и частные интересы, не смогли выработать продуктивную позицию. В результате был принят закон, реализация которого будет затруднена и для производителей продукции, и для крупных игроков розничной торговли, и для конечных потребителей. Необходимость поддержания постоянного диалога с властью потребовала перехода на более формализованные, функциональные и менее персонафицированные контакты. Появляется потребность в

осуществлении деятельности профессионалами на постоянной и системной основе, формируется набор технологий и приемов связей с правительством как профессионального вида деятельности.

Связи с правительством обеспечивают формирование публичной политики целевым информированием власти о проблемах и возможностях бизнес-организацией, проведением стратегических информационных компаний, поддерживающих позитивный имидж компаний, созданием информационных поводов для формирования общественного мнения о деятельности компании, осуществлением диалоговых отношений с органами государственной власти федерального и регионального уровней, с органами местного самоуправления; использованием методов антикризисного управления с учетом позиций властей.

Список литературы:

1. Выжutowич В. «За власть совета!» // Московские новости. 2005. № 7. 18 февраля 2005 г. [Электронный ресурс] URL:<http://www.mn.ru/issue.php> 22005-7-10. (дата обращения 20.09.2009).
2. Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М. 2005. 384 с.
3. Кулакова Т. А. GR и процесс принятия политических решений // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморунова. СПб. 2006. 208 с.
3. Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика / Пер. с англ. Б.С.Пинскера; под ред. Г. Сапова. Челябинск. 2003. 415 с.

Приложение 4.

Т.А. Кулакова

УДК 323. 2

Вовлечение в публичность – способ повышения управляемости социума. Связи с правительством – одно из направлений коммуникативного менеджмента, цель которого – согласование и координация собственных интересов организаций (бизнеса, гражданского сектора, государственных учреждений) с интересами органов государственной власти различного уровня в публичной сфере.

Ключевые слова: вовлечение в публичность, связи с правительством, публичная политика, субъекты публичной политики, взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества.

Татьяна Александровна Кулакова, к. с. н., доцент
Кафедра политического управления факультета политологии
Санкт-Петербургского государственного университета
Koulakova812@mail.ru

ВОВЛЕЧЕНИЕ В ПУБЛИЧНОСТЬ: СВЯЗИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

Государственная политика осуществляется посредством объединения действий множества людей, организацией координации взаимодействий управляемых элементов институционального механизма, направленных на выработку и реализацию стратегических целей и решений. От мотивации и системы ценностей, лежащих в основе определения приоритетов развития страны, во многом зависит качество связей, коммуникаций, осуществляемых в социуме. Общность интересов власти и бизнеса не может быть устойчивой без учета интересов общества в целом. В идеале, властно-управляющая система решает вопросы на основе учета и согласования интересов всех социальных групп, которых

касается проблема, требующая разрешения. Сама способность власти решать проблемы, качество и правомерность принятых политических решений определяется качеством связи с социальной системой.

В современных обществах расширяются возможности граждан участвовать в принятии политических решений. Формируются группы интересов (группы давления), цель которых - объединение граждан для выражения и защиты специальных, конкретных интересов социальной, экономической, профессиональной, религиозной, культурной или этнической группы.

От политических партий группы давления отличаются и по способу организации и по способам взаимодействия с государственной властью. Они не ставят своей задачей достижение власти, но стремятся оказать воздействие на механизм принятия политических решений с целью реализации групповых интересов.

Формирование цивилизованной культуры взаимодействия и сотрудничества бизнеса, общества и власти вызвано теми явлениями, которые выступают как результат принятых государственных решений: высокая монополизация рынка, недостаточная защита собственности, коррупция, социальная напряженность и деформированная конкуренция, некомпетентная экономическая политика государства, низкая правовая культура тех, кто устанавливает, и тех, кто исполняет законы.

Управленческие технологии как совокупность наиболее разумных способов, приемов и процедур выполнения функций политической системы направлены на повышение эффективности политических процессов и достижения поставленных целей, составляют предмет пристального изучения современной политической науки. Качество управления, проработанность принимаемых решений, эффективность их реализации определяют развитие и благосостояние общества. В выработке политических решений принимают участие все группы, осознавшие, продвигающие и защищающие свои интересы в публичной сфере.

Действующее законодательство, политика федеральных, региональных и местных властей устанавливают правила игры, от которых зависит успех коммерческих и некоммерческих организаций. Стремление организаций любых организационно-правовых форм к оказанию влияния на политическую жизнь, определяющую саму возможность их существования и качество этого существования, осуществляется в любом обществе.

К числу конкурентных политических технологий, развивающих публичные отношения власти, бизнеса и общества, можно отнести быстро развивающиеся в стране связи с правительством. Связи с правительством - одно из направлений коммуникативного менеджмента, цель которого - согласование собственных интересов организаций (бизнеса, гражданского сектора, государственных учреждений) с интересами органов государственной власти различного уровня для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития в окружающей среде [3, с. 53]. Под окружающей средой организации в данном контексте понимается деятельность местных, региональных и федеральных органов власти и управления, конкурентов, потребителей продукции и услуг, жителей окрестных районов, неправительственных организаций, инвесторов и акционеров, профессиональных союзов.

Применение совокупности приемов таких связей обеспечивает расширение информационной базы для подготовки и выбора решений, включает в число субъектов, влияющих на принятие решения, заинтересованные группы, мобилизует общественную поддержку/оппозицию готовящимся законопроектам, создавая условия для реализации конституционных прав граждан на участие в управлении, способствует повышению эффективности деятельности государственных органов.

Применение технологий связей с правительством в России отмечено в конце XX в., что было обусловлено объективными социальными, политическими и экономическими изменениями и проникновением в управленческую практику менеджериальных технологий, получивших распространение в Америке в 1980 - 1990-е годы и чуть позже в Европейских странах. С радикальными изменениями политического характера изменились и условия

организации социальной и экономической жизни. Отсутствие зафиксированных правил и процедур, обрушение системы устойчивых институтов принятия и реализации государственных решений обозначило фактор персонифицированных связей с теми, кто в определенный момент был наделен полномочиями и имел возможности влиять на ситуацию. Именно поиски новых форм взаимодействия для реализации собственных интересов при отсутствии легитимного признания политического статуса крупных собственников и менеджеров заставляют их лоббировать свои частные и корпоративные интересы, финансировать деятельность политиков, политические проекты и пр.

Российский крупный бизнес выстраивался на тесной связи с государством в процессе приватизации государственной собственности, когда личные связи с чиновниками определяли ее получение, темпы развития бизнеса, направления его развития. Личные связи с чиновниками в органах государственной власти, через которые реализовались стратегии «коридорного лоббизма», составляли сами по себе капитал, избавляли от необходимости дополнительных затрат на развитие стратегий связей с правительством. Разумеется, в российских условиях лоббистская деятельность не могла иметь легальный характер не только ввиду отсутствия закона, регулирующего ее, но и потому, что цели самой деятельности охватывали очень широкий спектр: от получения привилегий до определения политического курса, формирования органов власти и назначений на высшие государственные посты.

Предприниматели лично участвовали в выборах в региональные и федеральные органы законодательной ветви власти; создавали и финансировали политические партии и общественные движения, наращивали политические связи и капитализировали этот ресурс влиянием на процесс принятия политико-административных решений; осуществляли прямой подкуп чиновников и внедрение своих людей на ключевые посты во властных структурах; покупали должности в органах исполнительной власти, организовывали проведение массовых политических акций для оказания давления на принятие политического решения.

Бизнес влиял на процесс принятия политико-административных решений выступлениями в СМИ, ведением направленных информационных и пропагандистских кампаний в собственных и подконтрольных СМИ, финансированием групп экспертов и оказанием прямого влияния на тех, кто входил в круг лиц, принимающих политические решения. Только с 1995 г. бизнес сумел занять достаточно серьезные позиции в политике благодаря финансированию сформировавшимся к этому времени крупными промышленно-финансовыми группами избирательных объединений. Спонсирование бизнесом политических партий и движений велось по всему политическому спектру политических партий: от коммунистов до демократов. Важно было получить депутатский мандат, действия экономического сообщества были предельно рациональны и технологичны, если не циничны. Власть в силу своей слабости и зависимости от денег должна была признать эффективность действий тех, кого уже тогда стали называть «олигархами», и призвать их к участию в президентских выборах 1996 г.

В дальнейшем в качестве посредников отношений между бизнесом и властью формируется ряд объединений мелкого и среднего бизнеса: Союз кооператоров, Союз ризлтеров и т.п. Поскольку крупный бизнес был производной от социалистической экономики, возникают ассоциации [4, с. 279 - 280], имеющие прочные связи с властью, возглавляемые представителями советской номенклатуры [2]. В начале 90-х годов возникают объединения, которые являются проводниками интересов экономических структур, контролируемых государством: Российский союз промышленников и предпринимателей, Ассоциация российских банков, Конгресс бирж, Союз нефтепромышленников. Эти объединения претерпели значительные изменения в своем развитии в связи с изменением политической и экономической ситуации, неизбежной конкуренцией между ними, но не смогли стать заметной политической силой.

Начало нового XXI в. характеризуется политикой «равноудаления» экономической элиты от центра принятия политико-административных решений и предъявлением

требований лояльности к власти и невмешательства в политику. Представленный доклад Совета по национальной стратегии «Государство и бизнес: союз за национальную модернизацию» подчеркивает лидерскую роль государства в достижении модернизации экономики, необходимость усиления институтов государственного регулирования экономической сферы, формирования модернизаторской коалиции государственной власти и крупного легитимного бизнеса, национально и социально ответственного [1].

Роль государства как концептуального лидера экономического развития страны, создающего основу консолидации всех национально ответственных общественных сил, способных обеспечить динамичное развитие страны в новых условиях, возрастает в начале «нулевых» и требует применения менеджеральных коммуникативных технологий, прозрачных и понятных не только чиновникам, но и обществу. Укрепление государства как социального института привело к повышению роли государства в регулировании экономических отношений. Четкая формулировка государством требования о социальной ответственности крупного бизнеса положила конец тотальной практике «подковерного лоббизма» во взаимоотношениях органов государственной власти и крупных корпораций, но не уничтожила его окончательно, поскольку тяготение к «ручному» управлению – соблазн для обеих сторон.

Рост расходов государства, реализация крупных экономических и социальных проектов, создание государственных корпораций, увеличение объема государственных закупок сделали государство активным участником экономических отношений в стране, т. е. владельцем основных материальных объектов и хозяйствующим субъектом. От форм взаимодействия с органами государственной власти в значительной степени стало зависеть благополучие рыночных структур, не получивших «благодать» от власти, или ее покровительства.

Открытые тендеры и аукционы на государственные закупки, основанные на прозрачности и формализации требований к участникам, включают и требования к наличию нематериальных активов компаний, поставляющих товары и услуги государству. Репутация, известность, социальная ответственность выдвигаются как условия участия в тендерах, зачастую вытесняя прежние отношения, основанные на «личных» связях. Приобретение репутации социально-ответственной организации в значительной степени зависит от участия в социальных программах и проектах, осуществляемых государством и гражданским обществом. Развитие конкуренции и рыночных отношений привели к формированию рынка нематериальных активов бизнес-организаций. Кроме работы с клиентами и потребителями, дистрибьютерскими сетями как элементами рыночных отношений, появляется новое направление деятельности компаний – работа с органами государственной власти, которые определяют правила взаимодействия субъектов рынка.

Органам государственной власти для осуществления управления необходима информация о состоянии тех или иных рынков, отраслей, технических новшествах, способах современной организации хозяйственной и экономической сферы, об эффективных легальных и теневых практиках бизнес-сообщества. Институты законодательной и исполнительной власти заинтересованы во взаимодействии с теми организациями, которые могут предоставить качественную аналитическую и экспертную информацию о процессах, происходящих в экономической сфере. В форме информационного взаимодействия происходит обмен услугами между бизнес-организациями и органами государственной власти, имеющими возможность предоставить бизнесу доступ к программам и проектам, управление которыми находится в зоне ответственности государственных структур. Специалисты по связям с правительством наводят прочные мосты между корпорациями и властными структурами, создавая условия для привлечения бизнеса в реализацию проектов на условиях частно-государственного партнерства, привлечения инвестиций в значимые проекты.

Прежние практики осуществления связей с правительством начали вытесняться активным внедрением технологий связей с правительством. Если для начального этапа

формирования таких отношений в России было характерно осуществление связей с правительством владельцем или главой компании, что обеспечивало цельность и непротиворечивость стратегии взаимодействия собственников и государства, удовлетворяло запросы власти на персонификацию отношений, на снижение издержек на согласование позиций, то начало 2000-х годов характеризуется институционализацией связей бизнес-организаций и институтов гражданского общества с правительственными структурами различного уровня. Запрос на связи с правительством, как и другие менеджерские технологии, сформирован бизнес-сообществом как экономически активной социальной группой в условиях развития способностей государства к управлению. Неправительственные организации используют связи с правительством для реализации своих целей по продвижению и защите интересов и потребностей социальных групп и граждан.

Ускоренное внедрение новых управленческих технологий вызвано трансформацией отношений между корпорациями, различными общественными объединениями, институтами гражданского общества между собой и с государственными органами исполнительной и законодательной власти. Улучшение отношений с властью – основная выгода компаний в программах социальной ответственности. При выстроенной системе отношений проще вести переговоры относительно получения разрешительных документов на ведение деятельности, подлежащей лицензированию, влиять на принятие изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты и т. п.

Организация непосредственного взаимодействия хозяйствующих субъектов с органами власти в настоящее время сменяется опосредованным воздействием на власть через различные ассоциации бизнеса (Торгово-промышленная палата, Российский союз промышленников и предпринимателей, «ОПРОРА», «Деловая Россия»). Выработка бизнесом консолидированных позиций в отношении тех или иных вопросов более привлекательна для власти в процессе принятия решений. Устойчивые и формальные правила взаимодействия, приемлемые участниками, создают основу предсказуемости и стабильности процессу принятия политико-административных решений. Ассоциации берут на себя роль посредников в переговорах власти и бизнеса по совершенствованию законодательной и нормативной базы экономической деятельности. Ассоциации поставляют власти информацию о состоянии определенного сектора рынка, взамен получают возможность определенным образом влиять на характер принимаемого решения, выступать экспертами по готовящимся законодательным изменениям в представляемой сфере деятельности. Участие бизнес-объединений в принятии политико-административных решений делает их более надежными, выполнимыми, способствуют большей легализации формальных правил.

Связи с правительством – это профессиональная сфера, которая открывает алгоритм процесса подготовки и принятия политических и административных решений. Конечно, используются агрессивные методы «продавливания» законов в парламенте или органах исполнительной власти, снижающих степень государственного регулирования или направление государственного регулирования против конкурентов путем использования личных связей, материальной заинтересованности и т.п. Например, участники переговорного процесса по подготовке федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», преследуя отраслевые и частные интересы, не смогли выработать продуктивную позицию. В результате был принят закон, реализация которого будет затруднена и для производителей продукции, и для крупных игроков розничной торговли, и для конечных потребителей.

Необходимость поддержания постоянного диалога с властью потребовала перехода на более формализованные, функциональные и менее персонифицированные контакты. Появляется потребность в осуществлении деятельности профессионалами на постоянной и системной основе, формируется набор технологий и приемов связей с правительством как профессионального вида деятельности.

Связи с правительством обеспечивают целевое информирование власти о проблемах и возможностях бизнес-организацией, проведение стратегических информационных

компаний, поддерживают позитивный имидж компаний, создают информационные поводы для формирования общественного мнения о деятельности компании, устанавливают диалоговые отношения с органами государственной власти федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления; используют методы антикризисного управления с учетом позиций властей в необходимых случаях.

Список литературы

1. Выжutowич В. «За власть совета!» // Московские новости. 2005. № 7. 18 февраля 2005 г. – <http://www.mn.ru/issue.php> 22005-7-10.
2. Крыштановская О. Анатомия российской элиты. – М. 2005.
3. Кулакова Т. А. GR и процесс принятия политических решений // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморунова. СПб. 2006. С. 53.
4. Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика / Пер. с англ. Б.С.Пинскера; под ред. Г. Сапова. Челябинск. 2003. С. 279 — 280.

Приложение 5.

Т.А. Кулакова

УДК 323. 21

Административная реформа 2006 – 2010 г. привнесла в практику государственного управления качественно новые управленческие принципы и методы, значение которых осознается еще не в полной мере, а сами механизмы не стали устойчиво воспроизводиться. Взаимодействие органов государственной исполнительной власти и институтов гражданского общества в ходе реформы обусловили повышение открытости и прозрачности государственного управления.

Ключевые слова: административная реформа, открытость, прозрачность, гражданское общество, инновации.

Татьяна Александровна Кулакова, к. с. н., доцент
*Кафедра политического управления факультета политологии
Санкт-Петербургского государственного университета*
Koulakova812@mail.ru

ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Повышение открытости и прозрачности органов государственного управления, обеспечение доступности государственных услуг для граждан, рост качества и комфортности их предоставления, искоренение коррупции, повышение уровня лояльности и доверия граждан к власти – вот задачи, которые решаются в ходе административной реформы.

Информационное общество повсеместно разрушает монополизм власти на информацию, повышая открытость и прозрачность деятельности органов государственной власти [15, р. 2], предоставление информации об обществе – обществу и общественности, связывается непосредственно с правами человека [17].

Прозрачность и открытость деятельности органов государственной власти выстраиваются политикой и мероприятиями, направленными на осуществление гражданами надзора и контроля за процессами принятия и реализации социально значимых решений органами государственной власти и управления.

Фундаментальные принципы информационного общества [10] характеризуют его как общество, где все граждане без каких-либо ограничений осуществляют свои права искать,

получать и сообщать информацию и идеи посредством любого СМИ и независимо от границ, чем стимулируется более высокий уровень устойчивого развития и модернизации общества и государства. Свободный доступ к информации дает возможность использовать ее для принятия решений или для участия в принятии решений, а также контроля их реализации. Информация рассматривается как общественное благо, будучи основой нормально функционирующего процесса принятия политико-государственных решений.

Государственная политика должна обеспечивать людям возможность иметь определенные навыки для участия в информационном обществе и получать блага, предоставляемые им, на всех территориях и во всех социальных группах. Доступность информационных технологий населению может создать государственная политика формирования конкурентной и честной среды, оказание государственной поддержки в распространении знаний и навыков для эффективного использования информационных технологий. Технологические и технические новшества предполагают непрерывное обучение, интегрирующее знания, полученные на различных уровнях образования: начальном, среднем, высшем, повышении квалификации и дистантной форме обучения. Обучение и тренинги составляют основу взаимодействия государственных и частных организаций на основаниях партнерского взаимодействия в интересах улучшения качества жизни отдельных людей, уделяя особое внимание здоровью, местным языку, культуре и образу жизни.

Для этого государство должно установить открытый партнерский процесс, диалог с бизнесом, гражданским обществом, некоммерческими организациями. Использование инструментов электронного правительства в государственном управлении увеличивает прозрачность, эффективность расходования средств бюджета и повышает качество предоставления услуг гражданам, делает управление подотчетным, обеспечивая возможность проведения мониторинга, оценки и контроля действий власти.

Прозрачность сегодня понимается как возможность своевременного получения гражданами надежной и релевантной информации о деятельности государственных органов, а *открытость* - как гарантии учета мнений граждан при разработке и внедрении государственных решений, доступность участия общественности в процессе принятия, реализации и контроля результативности решений.

Свобода информации о деятельности органов государственной власти распространяется на структуру и функции государственных органов, процедуры принятия решений, проекты законодательных и нормативных актов, протоколы заседаний властных органов.

Реализации политики прозрачности органов государственной исполнительной власти в ходе административной реформы способствуют:

- разработка административных регламентов и их общественная экспертиза;
- четкое указание возможных причин отказов в получении социально значимой информации;
- ясность предоставления государственных услуг на бесплатной и платной основе;
- установление стоимости государственных услуг;
- сроков предоставления информации и услуг;
- фиксированные процедуры обжалования действий органов государственной власти и должностных лиц;
- отчетность государственных органов о поступивших обращениях и принятых решениях.

В числе мероприятий и открытость информации о ходе рассмотрения и принятия решения, законодательно установленных процедурах государственного управления. Вся работа в этом направлении ориентирована на обеспечение подлинной публичности процесса принятия решений, значимых для общества. Социальные группы, общественные организации и граждане должны знать о готовящихся изменениях правового и нормативного характера, иметь возможность ознакомиться с обоснованием предлагаемого решения, получать персональные данные лиц, ответственных за разработку и принятие решения,

понимать порядок принятия решения для того, чтобы участвовать в обсуждении принимаемого решения, оспаривать его в суде до и после принятия [16, р. 10].

Отношения власти, которыми пронизано общество, не могут быть признаны однозначно негативными, если понимать их как стратегии, при помощи которых одни руководят другими ради решения задач общественного развития. Прозрачность и открытость коммуникации между властью и обществом важны не сами по себе, а как принципы и практики обеспечения управляющих и управляемых ясными правовыми нормами, техниками управления и участия в управлении обществом (соуправления).

В этом смысле правовые и профессиональные «способности» должны дополняться моралью и этосом управляющих и управляемых, практикой формирования совокупности моральных императивов, ценностей, стилей жизни и норм поведения общественных групп относительно самих себя, которые позволят обществу (общественности и индивидам) и власти осуществлять партнерское взаимодействие. Анонимное и бесконтрольное существование властвующих и управляющих порождает снобизм, косное и цинично-прагматичное поведение в отношении населения, не позволяя сформироваться солидарности и доверию - условиям развития современного общества. Сопrotивление гражданских государственных служащих росту контроля со стороны общества, проявившееся в ходе проведения административной реформы (принятие административных регламентов, буквальное снятие «завесы тайны» при установке стеклянных дверей и стен и т. п.), показало значимость этого направления изменений.

В ходе реализации административной реформы разработаны и осуществляются мероприятия оценивания результатов деятельности органов государственного управления (управление по результатам) и назрел переход к измерению результатов деятельности на индивидуальном уровне (системы аттестации и ротации в системе государственного управления, открытые конкурсы на замещение государственных должностей, должностей государственных гражданских служащих, законодательные акты по выявлению и пресечению конфликта интересов, коррупционного поведения и др.).

В мировой и отечественной практике повышения открытости и прозрачности органов государственной власти используются «Дни открытых дверей», возможность виртуальных экскурсий на Интернет-порталах, публикация портретов и биографий на сайтах, различные формы коммуникативного взаимодействия в виртуальном пространстве (Интернет-приемные, рубрики «вопрос - ответ», конференции в режиме диалога). Несомненно, предоставление деклараций об имущественном положении государственного чиновника и членов его семьи, информация о круге общения и занятиях членов семьи приведет к ряду ограничений свободы приватной жизни служащих органов государственной власти, но эти ограничения носят необходимый характер в условиях развития публичного управления в конкурентной среде. Процедуры служебного расследования упрочивают неформальные практики контроля нормативными мерами надзора за надлежащим поведением, выявляя порочащие действия и конфликт интересов, что создает обстановку нетерпимости к антиобщественным проявлениям в деятельности государственных служащих за счет доступа к общественно значимой информации и другим общественным ресурсам.

Институты гражданского общества к моменту начала административной реформы в 2006 г. оказались не готовы к взаимодействию с органами государственной власти. Профессиональная некомпетентность, концентрация на узких сегментах работы, отсутствие понимания важности объединения усилий НКО, архаичные практики управления характеризовали институты гражданского общества и нуждались в инновациях. Мало организованное и нетребовательное сообщество не могло выступить силой, понуждающей государственные органы исполнительной власти к открытости и прозрачности, на которых может строиться равноправное взаимодействие автономных социальных субъектов в целях решения важных проблем общественной жизни. На семинаре «Возможности и перспективы неправительственного мониторинга эффективности государственного управления и хода реформ государственного управления» [1] в 2005 г. впервые в практике государственного

управления в России были поставлены вопросы о формах участия негосударственных организаций в проведении мониторинга хода административных реформ и выполнении функций внешнего сопровождения реформ, о формах влияния на реализацию реформы и оценку ее эффективности для выявления и актуализации потенциала гражданского общества, которому прежде отводились как приоритетные социальные сферы жизни – благотворительность, здравоохранение, образование.

Потенциал гражданского общества состоит не только в формировании оппозиционных власти идеологий и гражданских объединений, а в нахождении тем и направлений, которые способствуют встраиванию взаимодействий граждан и их объединений в решение важных, по их мнению, социальных задач. В этом смысле традиционные формы протестного поведения (марши, пикеты, митинги) становятся, скорее, «медийными» акциями, но не способствуют повышению способностей гражданских организаций в формулировании политически значимой «повестки дня», участию в разработке и принятии политических решений, формированию чувства гражданственности и ответственности.

Понимание необходимости вовлечения граждан в процессы реформирования системы государственного управления в ходе административной реформы в 2006 – 2010 гг. привело к актуализации в социальной практике некоторых форм взаимодействия органов исполнительной государственной власти и неправительственных организаций, институционализирующих сотрудничество и соучастие в процессе принятия политико-управленческих решений на различных уровнях (неправительственный мониторинг, участие представителей гражданского общества в совещательных, консультативных, общественных советах органов исполнительной власти, расширение участия экспертного сообщества в работе над регламентами и стандартами административного управления, привлечение общественных объединений к экспертизе нормативных и законодательных актов) [14].

К началу административной реформы в 2006 г. не было и ясного представления о формах взаимодействия власти и гражданского общества и у государственных чиновников, руководивших проведением административной реформы, что подтверждается отсутствием содержательных тезисов о развитии взаимодействия органов государственной исполнительной власти с гражданским обществом в докладе статс-секретаря – заместителя министра экономического развития и торговли Российской Федерации А. В. Поповой «О приоритетных направлениях деятельности правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2008 г.» [2] и внесении изменений в Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в 2006 – 2008 гг., одобренных распоряжением правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 г. [6]. В 2006 – 2007 гг. обозначилась тенденция включения в состав комиссий по проведению административной реформы только чиновников [8], что на фоне всеобщей безответственности, «когда государство не оказывает на должном уровне услуги населению, но при этом закрывает глаза на те недостатки, которые допускают в своем поведении граждане» [3], могло привести к деформации целей и способов реформы государственной системы управления. Государство было вынуждено стимулировать участие граждан и НКО в осуществлении мероприятий административной реформы и создавать условия – организовывать площадки для диалога и выполнения проектов, выделять ресурсы как для повышения способностей и органов государственной власти, так и институтов гражданского общества.

В 2004 г. был создан Совет при президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, в 2005 г. началось формирование Общественной палаты Российской Федерации, экспертных советов при федеральных министерствах, общественных приемных в Аппаратах полномочных представителей президента в федеральных округах, региональных общественных палат и советов при региональных законодательных советах. В оценке представленных конкурсных заявок по проведению административной реформы в 2006 г. уже участвовали помимо

представителей Министерства экономического развития Российской Федерации эксперты общественных организаций ОПОРА, Торгово-промышленной палаты России, Российского союза промышленников и предпринимателей (всего 17 человек). Совместное заседание правительственной комиссии по проведению административной реформы и объединенной рабочей группы по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе 22 мая 2008 г. в повестке дня содержало обсуждение проекта Федерального Закона «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного управления». Объединенная рабочая группа по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе была образована на основании решений Совета Общественной палаты Российской Федерации по содействию развитию гражданского общества и правам человека и Правительственной комиссии по проведению административной реформы [11]. Сами потребности реализации административной реформы и совершенствования системы государственного управления, повышения эффективности его деятельности вызвали необходимость совершенствования нормативной и институциональной базы взаимодействия органов исполнительной государственной власти с гражданами и гражданским обществом.

Распоряжением № 1096-р от 5 августа 2009 г. Председателя правительства Российской Федерации созданы рабочие группы при правительственной комиссии по проведению административной реформы: 1) оптимизации структуры и функций федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет правительство Российской Федерации; 2) оптимизации структуры и функций федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет президент Российской Федерации; 3) оптимизации предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, 4) стандартизации и регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг [12].

Политика изменений взаимодействий государства с институтами гражданского общества нуждалась в правовом закреплении. Постановлением № 636 от 5 августа 2009 г. «О внесении изменения в Положение о правительственной комиссии по проведению административной реформы» внесено изменение в п.7: «Состав рабочих групп утверждается комиссией. В состав рабочих групп включаются представители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, работники Аппарата Правительства Российской Федерации, представители предпринимательских структур, общественных и научных организаций, саморегулируемых организаций и профсоюзов» [4].

Постановление правительства Российской Федерации № 322 от 15 апреля 2009 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» включает утвержденный перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов, которые формализовали представление о содержании функций органов исполнительной государственной власти [9].

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 872-р от 25 июня 2009 г. утвержден перечень государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде); включено 46 услуг, предоставляемых различными ведомствами [7]. Распоряжение правительства № 1555-р от 17 октября 2009 г., отменив вышеуказанное распоряжение, утвердило план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти [13].

Постановление правительства Российской Федерации № 478 от 15 июня 2009 г. «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с

использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» в целях обеспечения информационной открытости деятельности государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления приняло Концепцию единой системы информационно-справочной поддержки, утвердив Правила размещения в федеральных государственных информационных системах «Сводного реестра государственных и муниципальных услуг (функций)» и «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях) [5].

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано принять решение о размещении в сводном реестре сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях), определить орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий информационное взаимодействие с органом по ведению информационного ресурса сводного реестра, назначить уполномоченных по осуществлению информационного взаимодействия, организовать получение ими сертификатов ключей, подписей и средств электронной цифровой подписи, создать региональные и муниципальные реестры государственных и муниципальных услуг (функций), издать акты, регулирующие порядок формирования и ведения указанных реестров (порталов), разместить их в сводном реестре.

Получателями информации об услугах определены граждане и организации, в том числе многофункциональные центры (МФЦ) предоставления государственных и муниципальных услуг. Различные каналы доступа к сведениям об услугах, размещенных на едином портале – официальные Интернет-порталы и сайты органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, информационные киоски, МФЦ, публичные центры правовой информации на базе региональных и муниципальных библиотек, центры телефонного обслуживания – обеспечивают расширение числа получателей информации.

В период 2006 - 2010 гг. правительством Российской Федерации создавались условия для реализации административной реформы и совершенствования системы государственного управления на принципах открытости и прозрачности, создавалась законодательная и институциональная база участия гражданского общества и граждан в процессе принятия государственных решений.

Повышение способностей гражданского общества к взаимодействию с органами власти шло параллельно с повышением способностей самих исполнительных органов власти в процессе определения направлений и форм взаимодействия по развитию открытости и прозрачности деятельности этих институтов.

Список литературы

1. «Возможности и перспективы неправительственного мониторинга эффективности государственного управления и хода реформ государственного управления» 12 сентября 2005 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.old.csr.ru/print/original795.stm> (дата обращения 20. 09. 2011).
2. Доклад заместителя министра экономического развития А. В. Поповой [Электронный ресурс] URL: [Doklad_A_V_Popovoy_271107.pdf](http://doklad_a_v_popovoy_271107.pdf) (дата обращения 12.10.2010.).
3. Кондрева О. Реформа – взгляд из Казани /Российская газета. Федеральный выпуск. № 4348. 2007 г. 21 апреля.
4. О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы: Постановление Правительства Российской Федерации № 636 от 05. 08. 2009 г. // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2009. № 32. Ст. 4044.
5. О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет: Постановление Правительства Российской Федерации № 478 от 15 июня 2009 г. // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2009. № 25. Ст. 3061.

6. О Концепции административной реформы в Российской Федерации (2006-2010 гг.): Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25. 10. 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2005. № 46. Ст. 4720.
7. О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде): Распоряжение Правительства Российской Федерации № 872-р от 25 июня 2009 г. //Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2009. № 26. Ст. 3259.
8. О создании рабочих групп при Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Российская газета. Федеральный выпуск. № 4354. 2007 г. 28 апреля.
9. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации № 322 от 15 апреля 2009 г. // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ) 2009. № 17. Ст. 2083.
10. Окинавская хартия глобального информационного общества (Окинава. 22 июля 2000 г.) [Электронный ресурс] URL: <http://g8russia/g8/history/okinawa2000/4/> (дата обращения 01. 10. 2010).
11. Положение о рабочей группе Общественной палаты Российской Федерации по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе. [Электронный ресурс] URL: <http://www.oprf.ru/about/structure/structurenews/newstitem/14146> (дата обращения 26.10.2011.).
12. Распоряжение правительства № 1096 от 5 августа 2009 г. о создании рабочих групп при Правительственной комиссии по проведению административной реформы // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2009. № 33. Ст. 4105.
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17. 10. 2009 г. № 1555-р (вместе с Планом перехода на предоставление государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти). [Электронный ресурс] URL: <http://www.legis.ru/misc/doc/6549> (дата обращения 10.10.2010.).
14. Экспертный совет Министерства экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL:[http:// www.ar.gov.ru/experts/reseaches](http://www.ar.gov.ru/experts/reseaches) (дата обращения 26.10.2011.).
15. Vanisar D. Freedom of Information and Access to Government Record Law the World. 2004. P. 2. [Электронный ресурс] URL: [http:// www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf) (дата обращения 12. 10. 2010).
16. Open government. Fostering Dialogue with Civil Society. OECD PUBLISHING, 2003. P.10.
17. Roberts A. Structural Pluralism and the Right to Information // University of Toronto Law Journal. 2001. № 51.

Приложение б.

И.В. Степакова

ПРИНЦИП СОТРУДНИЧЕСТВА В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ РОССИИ: ГОСУДАРСТВО И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Исходя из тезиса о том, что одним из важных элементов государственной конфессиональной политики является достижение межрелигиозного и межконфессионального мира, целесообразно охарактеризовать позиции основных традиционных (православие, ислам, иудаизм) и нетрадиционных конфессий относительно принципов взаимодействия с государством, которые изложены в Социальных концепциях. Почти все крупные религиозные организации имеют свои социальные доктрины. Это обусловлено тем, что во многих демократических государствах церковь (в широком смысле слова) является неотъемлемым институтом гражданского общества. Поэтому кроме истолкования основ вероучений, представителям этих конфессий необходимо объяснять круг мирских проблем. В такого рода документах особенно много внимания уделяется государственно-конфессиональным и межконфессиональным отношениям, принципам свободы совести и справедливости, толерантности, а также вопросам брака и семьи, нравственности, политическим проблемам и т.д.

«Особенность социальных доктрин христианских направлений состоит в том, что они не существуют как отдельные теоретические дисциплины, а представляют расширительно толкуемую этику, нормы которой предписывается реализовывать в той или иной сфере общественной жизни»¹. М.П. Мчедлов выделяет основные характеристики Социальной концепции русского православия²: 1) РПЦ, опираясь на исконные нравственные ценности значительной части нашего народа, стремится дать ответы на злободневные социальные вопросы, предоставить духовную уравновешенность народу и способствовать прогрессу в разных сферах общественной жизни (уже здесь, хотя и косвенно, РПЦ говорит о своем привилегированном положении – примеч. авт.); 2) концепция ратует за диалог всех людей независимо от их мировоззренческих позиций; 3) патриотическая и социальная направленность документа подчеркивается тем, что он подготовлен с точки зрения защиты общенациональных интересов, отечественных нравственных устоев, выступает против бездумного копирования иноземных «образцов», за межэтническую и межконфессиональную толерантность, за поддержку семьи, здоровья и т.д. (здесь возникает противоречие: РПЦ выступает за межконфессиональную толерантность и одновременно ясно дает понять, что она против западных образцов не только в политике, но и в религиозной сфере – примеч. авт.); 4) концепция имеет ряд общих методологических положений:

- РПЦ в российском десакрализованном обществе оставляет за собой право вмешиваться в решение определенных социальных, общественных и даже политических проблем, детерминируя это тем, что все поступки совершаются людьми, которые руководствуются определенными нормами морали;
- отказ церкви, учитывая всю сложность нынешних общественных условий, от симфонии с государством (разрыв с византийской традицией сакрализации власти). РПЦ заявляет о необходимости дистанцирования от любого государственного строя, политических доктрин и от сил, находящихся у власти. Беря во внимание первый методический посыл, можно сделать вывод, что при отказе поддерживать какие-либо политические силы, РПЦ ратует за разные формы социальной активности и взаимодействия с органами власти на всех уровнях;
- положение о дистанцировании от государственной власти сопровождается критическим анализом социальной действительности;

¹ О социальной концепции русского православия. / Под общей ред. М. П. Мчедлова. - М.: Республика, 2002. С. 13

² Там же, с. 24-40

- поскольку РПЦ заявляет о себе как о субъекте социальной политики, то ей важно знать, о какой именно категории граждан она будет заботиться. РПЦ делает свой весьма оправданный выбор в сторону обездоленных людей и бедствующего народа;
- динамика государственно-конфессиональных, межконфессиональных отношений и общественных проблем заставляет углублять и расширять тематику социальных доктрин религиозных организаций. Адекватное восприятие действительности, по мнению М.П. Мчедлова, – источник возможного совершенствования социальной доктрины.

М.П. Мчедлов, руководитель Центра «Религия в современном обществе», заключает, что документ неровен, а его разделы нуждаются в доработке.

В «Социальной концепции русского православия»³ есть несколько глав, посвященных вопросам исследуемой проблематики. Наиболее интересен раздел «Церковь и государство». В нем отмечается, что РПЦ сыграла особую роль в становлении российского государства и культуры, являясь самой крупной религиозной организацией на территории Российской Федерации. На протяжении многих веков РПЦ принимается гражданами как базовый культурный, духовный, социальный институт. Данный документ определяет, что «Священное Писание призывает власть имущих использовать силу государства для ограничения зла и поддержки добра, в чем и видится нравственный смысл существования государства»⁴. Этим Церковь определяет свое отношение к светской власти, ставя себя на место духовного советника государства. Как организация божественная, Церковь оставляет за собой приоритет в трактовке понятий добра и зла, а также, используя свой авторитет, имеет, по ее мнению, право определять смысл существования государства в целом. При всем этом отмечается важность принципа отделения государства от церкви и невмешательство их в дела друг друга. Церковь признает светскость государства, а государство, по мнению РПЦ, должно сотрудничать с церковью только лишь в ограниченных сферах. Церковь не имеет право брать на себя функции, принадлежащие государству, но может обращаться к государственной власти с просьбой или призывом употребить власть в тех или иных случаях, однако окончательное решение об использовании властных полномочий остается за государством. При этом в документе четко говорится, что государство «не должно вмешиваться в жизнь Церкви, в ее управление, вероучение, литургическую жизнь, духовническую практику и так далее, равно как и вообще в деятельность канонических церковных учреждений, за исключением тех сторон, которые предполагают деятельность в качестве юридического лица, неизбежно вступающего в соответствующие отношения с государством, его законодательством и властными органами. Церковь ожидает от государства уважения к ее каноническим нормам и иным внутренним установлениям»⁵. Эта позиция всегда декларируется РПЦ. «Цель Церкви – спасение людей, цель государства – их земное благополучие. Церковь предписывает повиноваться государственной власти, но отмечает, что она против абсолютизации власти, так как государство, как земной институт имеет свои границы. Если же власти расширяют их до полной автономии от Бога, следствием чего является установление всеобъемлющего контроля за жизнью граждан, обожествление властителей и иные злоупотребления, то такое государство теряет свое богоустановленное

³ Основы социальной концепция русского православия. 2000.// <http://www.mospat.ru/index.php?mid=90>

⁴ Основы социальной концепция русского православия. Церковь и государство. 2000 // <http://www.mospat.ru/index.php?mid=183>

⁵ Основы социальной концепция русского православия. Церковь и государство. 2000 // <http://www.mospat.ru/index.php?mid=183>

предназначение»⁶. Таким образом, церковь лояльно относится к государственной власти, но выше ставит дело спасения людей в любых условиях. Если власть принуждает отказаться от веры, то Церковь отказывается поддерживать такую власть. Интересно и положение о том, на что опирается церковь и государство в достижении своих целей: «Государство опирается в основном на материальную силу, включая силу принуждения, а также на соответствующие светские системы идей. Церковь же располагает религиозно-нравственными средствами для духовного руководства пасомыми и для приобретения новых чад»⁷. Таким образом, РПЦ четко разделяет две роли: государство должно распоряжаться материальными средствами, а церковь руководить сознанием людей. Церковь не будет прекращать проповедование истины, какие бы иные учения ни предписывались или ни распространялись государственными инстанциями. В этом плане церковь заявляет о себе как свободной от государства.

В осуществлении своих социальных, благотворительных, образовательных и других общественно значимых программ Церковь может рассчитывать на помощь и содействие государства. Она также вправе ожидать, что государство при построении своих отношений с религиозными объединениями будет учитывать количество их последователей, их место в формировании исторического культурного и духовного облика народа, их гражданскую позицию»⁸.

Областями соработничества Церкви и государства авторами концепции определяются⁹: миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами и государствами; забота о сохранении нравственности в обществе; духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание; дела милосердия и благотворительности, развитие совместных социальных программ; охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры; диалог с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для Церкви и общества, в том числе в связи с выработкой соответствующих законов, подзаконных актов, распоряжений и решений; попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание; труды по профилактике правонарушений, попечение о лицах, находящихся в местах лишения свободы; наука, включая гуманитарные исследования; здравоохранение; культура и творческая деятельность; работа церковных и светских средств массовой информации; деятельность по сохранению окружающей среды; экономическая деятельность на пользу Церкви, государства и общества; поддержка института семьи, материнства и детства; противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества. Однако существуют области, в которых священнослужители и канонические церковные структуры не могут оказывать помощь государству, сотрудничать с ним: политическая борьба, предвыборная агитация, кампании в поддержку тех или иных политических партий, общественных и политических лидеров; ведение гражданской войны или агрессивной внешней войны;

⁶ О социальной концепции русского православия. / Под общей ред. М. П. Мчедлова. – М.: Республика, 2002. С. 74

⁷ Основы социальной концепция русского православия. Церковь и государство. 2000 // <http://www.mospat.ru/index.php?mid=183>

⁸ Основы социальной концепция русского православия. Церковь и государство. 2000 // <http://www.mospat.ru/index.php?mid=183>

⁹ Там же

непосредственное участие в разведывательной и любой иной деятельности, требующей в соответствии с государственным законом сохранения тайны даже на исповеди и при докладе церковному Священноначалию.

Помимо этого, отмечается, как должен вестись диалог с тремя ветвями власти¹⁰:

- ✓ с законодательной властью по вопросам совершенствования общегосударственного и местного права, имеющего отношение к жизни Церкви, церковно-государственному сотрудничеству и сферам общественной обеспокоенности Церкви. Этот диалог касается также постановлений и решений законодательной власти, не имеющих прямого отношения к законотворчеству.
- ✓ с исполнительной властью – по вопросам принятия решений, имеющих отношение к жизни Церкви, церковно-государственному сотрудничеству и сферам общественной обеспокоенности Церкви, для чего на соответствующем уровне поддерживается контакт с центральными и местными органами исполнительной власти, в том числе ответственными за решение практических вопросов жизни и деятельности религиозных объединений и за надзор за соблюдением ими законодательства (органы юстиции, прокуратуры, внутренних дел и т.п.).
- ✓ с судебной властью различных уровней должны ограничиваться представлением в случае необходимости интересов Церкви в суде. Церковь не вмешивается в непосредственное осуществление судебной властью ее функций и полномочий. Интересы Церкви в суде, за исключением крайней необходимости, представляют миряне, уполномоченные Священноначалием на соответствующем уровне. Внутрицерковные споры не должны выноситься на светский суд. Межконфессиональные конфликты, а также конфликты с раскольниками, не затрагивающие вопросов вероучения, могут выноситься в светский суд.

Церковь в сферах сотрудничества заключает соглашения с отдельными министерствами и ведомствами. Примеры такого сотрудничества будут приведены далее.

Второй ведущей конфессией современной России является ислам, поэтому необходимо обозначить основные положения Социальной программы мусульман РФ¹¹.

«Ислам придает особое значение договору как установленной свыше форме социального бытия. Государство и его законы рассматриваются как форма общественного договора, в котором достигается максимально возможный компромисс и устанавливается баланс интересов различных социальных групп и религиозных организаций»¹². По мнению российских мусульман, самым оптимальным способом достижения мира между людьми и народами, а также устойчивости государственного порядка является договор. Это касается отношений как внутри Уммы, так и с немусульманами. Государство и законы рассматриваются как результат договора всех социальных групп об общих нормах сосуществования на единой территории и в единой правовой и экономической системе. Государство и его законы есть средство обеспечения естественных и основных прав и свобод своих граждан. В случае уничтожения конституционных основ прекращение действия институтов законной государственной власти и установления какого-либо политического

¹⁰ Основы социальной концепция русского православия. Церковь и государство. 2000 // <http://www.mospat.ru/index.php?mid=183>

¹¹ Основные положения социальной программы российских мусульман. 2001. // <http://www.archipelag.ru/agenda/strateg/konfess/conception/islam/?version=forprint>

¹² Основные положения социальной программы российских мусульман. Роль договора в исламе. 2001. // <http://www.archipelag.ru/agenda/strateg/konfess/conception/islam/?version=forprint>

режима, не соблюдающего основные права человека, народ вправе рассмотреть вопрос о легитимности такого режима.

Третья ведущая конфессия России – иудаизм. Охарактеризуем концептуальные позиции российского иудаизма¹³. В Торе Господь дал правила, которые регламентируют не только религиозную, но и общественную жизнь. Тора призывает государственные власти использовать силу государства для ограничения зла и поддержания добра, в чем и видится нравственный смысл существования государства. Иудаизм предписывает повиноваться государственной власти. Иудаизм не берет на себя никакие функции государства, а государство не вмешивается в жизнь синагоги.

В социальной концепции иудаизма областями сотрудничества синагоги и государства являются¹⁴: миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами и государствами; забота о сохранении нравственности в обществе; духовное, культурное, моральное и патриотическое образование и воспитание; дела милосердия и благотворительности, развитие совместных социальных программ; охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры; диалог с органами государственной власти любых ветвей по вопросам, значимым для синагоги и общества, в том числе подготовки законов, подзаконных актов, решений, распоряжений; попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание; забота о профилактике правонарушений, попечение о лицах, находящихся в местах лишения свободы; наука, включая гуманитарные исследования; здравоохранение; культура и творческая деятельность; работа еврейских религиозных и светских средств массовой информации; деятельность по сохранению окружающей среды; экономическая деятельность на пользу синагоги, государства и общества; поддержка института семьи, материнства и детства.

Однако синагога не может оказывать помощь государству в следующем¹⁵: политическая борьба, предвыборная агитация, кампании в поддержку тех или иных политических партий, политических лидеров; ведение гражданской войны или агрессивной внешней войны; непосредственное участие в разведывательной и любой иной деятельности, требующей в соответствии с государственным законом сохранения тайны. Синагога может рассчитывать на помощь государства в социальных, благотворительных и образовательных программах. В целях поддержания социальной стабильности и межрелигиозного мира синагога: пресекает всякое подстрекательство к религиозному экстремизму, включая вовлечение кого-либо в религиозную деятельность с использованием насилия или угрозы насилия; принимает все необходимые меры для предупреждения и ликвидации проявлений религиозного экстремизма; признавая конституционное право каждого свободно искать, получать, передавать, проводить и распространять информацию любым законным способом, запрещает возбуждение религиозной вражды, оскорбление религиозных чувств верующих, пропаганду неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, а также акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой группы лиц по признаку их отношения к религии, а также предоставление любой помощи, включая финансирование и

¹³ Основы социальной концепции российского иудаизма. 2003. // <http://www.archipelag.ru/agenda/strateg/konfess/conception/judaism/?version=forprint>

¹⁴ Там же

¹⁵ Основы социальной концепции российского иудаизма. Иудаизм и государство. 2003. // <http://www.archipelag.ru/agenda/strateg/konfess/conception/judaism/?version=forprint>

поддержку в средствах массовой информации, для проведения указанной противоправной деятельности; содействует мирному сосуществованию религиозных объединений, снижению социальной напряженности в обществе, поддержанию уважительных отношений между верующими различных конфессий, а также между верующими и неверующими.

Российский объединенный Союз христиан веры Евангельской в 2002 г. представил свои Основы социальной концепции¹⁶.

В данной концепции, в отличие от концепций, представленных традиционными конфессиями, есть положения о противоречиях между государством и Церковью. Государством не может быть запрещена проповедь и служение Богу. При возникновении конфликтов в отношениях между Церковью и государством физическое восстание, мятеж, призывы к насильственному изменению существующего порядка и призывы к гражданскому неповиновению не являются Божьим путем их решения, а потому неприемлемы для Церкви. У верующих есть более действенные средства: проповедь Слова Божьего и молитва. Церковь также вправе использовать все средства и способы, предоставленные Конституцией, действующим законодательством Российской Федерации. Данная Церковь поддерживает модель светского государства: отделение Церкви от государства и невмешательство в дела друг друга (за исключением права государства осуществлять контроль и надзор за деятельностью религиозных объединений, а также прав членов религиозных объединений участвовать в управлении делами государства).

Сферами взаимодействия Церкви и государства в настоящее время являются: забота о сохранении нравственности в обществе; духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание; акции милосердия и благотворительности; сохранение диалога между органами государственной власти и Церковью по вопросам подготовки и принятия законов, подзаконных актов и соответствующих решений; усиленная деятельность по профилактике правонарушений, попечение о лицах, находящихся в местах лишения свободы; наука; здравоохранение; культура и творческая деятельность; работа в средствах массовой информации (церковных и светских); деятельность по охране окружающей среды; экономическая деятельность; поддержка института семьи, материнства и детства; миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях; содействие в противодействии экстремистской, террористической деятельности.

В 2004 г. появился еще один документ: «Проект социальной концепции Евангельских Церквей России, входящих в ассоциацию христианских церквей "Союз христиан"»¹⁷. В Концепции говорится, что церковь как сообщество верующих объединяет представителей одной конфессии, исповедующих одно вероучение. Церкви способны играть важную роль в жизни государств, в функционировании их социальных, политических и правовых институтов. Государство является крупнейшим социальным институтом, который движет политической волей общество к порядку и выполняет функции управления, а также защиты от угроз внутренних разрушений и внешних опасностей. Оно располагает для этого специальными средствами: системой органов власти и управления, аппаратом принуждения, армией, полицией, судом, исправительно-трудовыми учреждениями.

¹⁶ Основы социальной концепции Российского объединенного Союза христиан веры Евангельской. 2002. // <http://www.archipelag.ru/agenda/strateg/konfess/conception/roshve/>

¹⁷ Проект социальной концепции Евангельских Церквей России, входящих в ассоциацию христианских церквей "Союз христиан". 2004. // <http://www.archipelag.ru/agenda/strateg/konfess/conception/project/>

Отношения между церквами и светскими институтами государственной власти могут складываться в соответствии с несколькими основными социальными сценариями¹⁸: 1) при теократическом варианте церковь обладает максимально возможной духовной и практической властью в обществе, и ни одно сколько-нибудь значимое событие в жизни государства и общества не совершается без ее участия; 2) при умеренно-равновесном (демократическом) варианте церковные и государственные институты взаимодействуют на договорных началах, разделив сферы влияния и не вмешиваясь в дела друг друга; 3) в условиях жесткой (авторитарной) модели однозначного доминирования светской власти над властью духовно-религиозной церквам отводится роль бесправных служанок государства; церкви, находясь под постоянным политическим давлением, вынуждены посредством огромных духовных усилий сохранять собственное нравственное достоинство.

Для представителей данной конфессии важна модель толерантного, законопослушного отношения к институтам светской власти. Там, где власть опирается на право и не посягает на христианские святыни, представители данной конфессии внутренне готовы повиноваться и исполнять необходимые нормы и предписания гражданского долга. Если государство и общество пребывают в правовом пространстве, то всегда находятся реальные возможности для конструктивных социальных, межконфессиональных, межцерковных контактов, продуктивных взаимодействий, обоюдных договоренностей и многосторонних конвенций. Институциональные и вне институциональные формы религиозного, морального, правового, политического характера, готовность церквей к конвенциям и компромиссам, уважение к правам и свободам друг друга позволяют устанавливать и укреплять отношения взаимной ответственности за выполнение принятых обязательств и заключенных соглашений. Договорные стратегии важны как для отношений христианских церквей с представителями светского социального окружения, так и для преодоления разногласий между различными христианскими церквами. Помимо этого, в концепции говорится о нужности ведения разного типа диалогов.

Помимо вышеуказанных, был принят еще один документ - «Социальная позиция протестантских церквей»¹⁹ (2003 г.). Данный документ был подготовлен российскими протестантскими церквами (деноминациями) в соответствии с решением Консультативного Совета Глав Протестантских Церквей. В настоящее время в Консультативный Совет входят Евразийская Федерация Союзов Евангельских Христиан-Баптистов Стран Содружества, Евро-Азиатское отделение Церкви Христиан Адвентистов Седьмого Дня, Западно-Российский Союз Церкви Христиан Адвентистов Седьмого Дня, Российский Объединенный Союз Христиан Веры Евангельской, Российский Союз Евангельских Христиан-Баптистов и Союз Христиан Веры Евангельской Пятидесятников России.

В начале концепции сосредоточено внимание на принципе свободы совести, который должен быть гарантирован всем людям без исключения. Причем составители концепции утверждают, что протестантские церкви должны иметь доступ к СМИ наравне с другими конфессиями. Интересны в контексте данного исследования и положения о том, что протестанты готовы защищать права тех, чья свобода совести ограничивается или попирается. А главное они [протестантские церкви] готовы сотрудничать с другими религиозными и общественными организациями в деле защиты религиозной свободы всех людей, включая и тех, чье мировоззрение отличается от протестантского. В концепции определена суть толерантности, которая заключается в активно доброжелательном

¹⁸ Там же

¹⁹ Социальная позиция протестантских церквей. 2003. // <http://bibleapologet.narod.ru/doctrine.htm>

отношении к каждой человеческой личности, гражданском согласии в демократическом государстве. «Каждая религия — христианство, ислам, иудаизм, буддизм и другие — имеет свой взгляд на Бога и Вселенную, человека, его жизнь и смерть. Мы считаем, что для достижения общественного согласия и мира необходимо стремиться к воспитанию в людях толерантности по отношению к представителям разных мировоззрений»²⁰. Также прописана цель диалога - «не достижение единомыслия, что зачастую влечет за собой унижительное всеобщее подчинение некоей господствующей идеологии, а равноправное и уважительное партнерство. Толерантность по отношению к чужим убеждениям — лучшая профилактика всякого рода экстремизма. Церкви вносят свой вклад в воспитание духа толерантности, способствуя тем самым укреплению мира и стабильности в обществе. Ради этого протестантские церкви организуют специальные акции, издают литературу, призывают сограждан уважать свободу вероисповедания, развивают межконфессиональное сотрудничество»²¹. Протестантские церкви признают равенство наций. Церкви главной задачей государства определяют охрану прав граждан, независимо от их взглядов на жизнь и отношение к религии. Государство выполняет следующие функции: защищает права и свободы личности; заботится о всеобщем благе; совершает правосудие; поддерживает законопослушных граждан; наказывает преступников; защищает от внутренних и внешних врагов. Христиане-протестанты обязуются повиноваться властям, но если государство принимает законы, которые запрещают «свободное богослужение и проповедь Евангелия или же побуждают верующих к аморальным действиям, Церкви оставляют за собой и своими членами право поступать согласно своей совести и принципам, заложенным в Евангелии»²². Сферы сотрудничества с государством практически идентичны тем, которые представлены в вышеуказанных социальных доктринах российских конфессий. Протестантские церкви стремятся выстраивать свои отношения в обществе, основываясь на открытости и толерантности, а также ратуют за диалог между людьми. В концепции говорится, что протестантские церкви осуществляют совместные действия в рамках существующего законодательства, направленные на защиту религиозной свободы; реализовывают совместные проекты по социальному служению обществу; проводят встречи на разных уровнях, чтобы молиться о мире и единстве в нашем обществе, о власти имущих, о народе; прилагают усилия для проведения совместных семинаров на различные богословские темы, в том числе: семейная жизнь, образование, здоровье и другие темы, направленные на взаимное обогащение в познании Господа Иисуса Христа и улучшение качества жизни.

В социальных доктринах российских конфессий отмечается стремление всех религиозных организаций сотрудничать с (соработничать) государством, заключать соглашения и договоры, вести различные виды диалога, создавать исследовательские центры, группы, программы по определенным проблемам. Все это нужно, по мнению авторов доктрин, для предотвращения и недопущения религиозной вражды.

В последнее время стала обсуждаться проблема формирования политического и общественного консенсуса в современном российском обществе. В современной России религиозные организации отделены от церкви, но играют важную роль на внутривластной и общественной арене нашей страны. Это обусловлено историческими закономерностями, традициями взаимодействия власти и религиозных организаций, положительным отношением населения страны к религиозным институтам.

²⁰ Социальная позиция протестантских церквей. 2003. // <http://bibleapologet.narod.ru/doctrine.htm>

²¹ Там же

²² Социальная позиция протестантских церквей. 2003. // <http://bibleapologet.narod.ru/doctrine.htm>

С 90-х гг. XX в. российское государство стало использовать договорную форму регулирования отношений, связанных с деятельностью традиционных конфессий²³. Русская Православная Церковь начала заключать государственно-конфессиональные соглашения с органами исполнительной власти России, но большей частью на федеральном уровне, а мусульманская и иудаистская конфессии преимущественно на региональном уровне власти.

На федеральном уровне власти: заключено соглашение между Русской Православной Церковью Московского Патриархата и Министерством культуры о сотрудничестве в деле сохранения и использования культовых объектов, являющихся памятниками истории и культуры; в марте – апреле 1995 г. заключено соглашение между Русской Православной Церковью Московского Патриархата и Министерством обороны и Федеральной пограничной службой о нравственном и патриотическом воспитании военнослужащих; в сфере милосердия и благотворительности Русская Православная Церковь активно сотрудничает с Министерством здравоохранения, Министерством труда и Федеральной миграционной службой; заключено соглашение о сотрудничестве между Министерством Здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации и Русской Православной Церковью Московского Патриархата от 12 марта 1996 г.; заключено соглашение о сотрудничестве между Русской Православной Церковью Московского Патриархата и Министерством культуры от 3 марта 1994 г.; заключено соглашение между Русской Православной Церковью Московского Патриархата и Министерством социальной защиты в интересах социального развития России от 14 июня 1996 г.; в декабре 1999 г. (по другим источникам 15 ноября²⁴) было подписано соглашение о сотрудничестве между Русской Православной Церковью Московского Патриархата и Министерством юстиции РФ, а с 2000 г. в пенитенциарной системе в России действуют 227 православных храмов и 630 молитвенных домов²⁵; в апреле 2000 г. подписали соглашение о сотрудничестве Московское управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Русская Православная Церковь Московского Патриархата²⁶; складываются хорошие взаимоотношения у Русской Православной Церкви Московского Патриархата с ракетными войсками стратегического назначения и производителями ядерного оружия в России; в феврале 1997 г. была достигнута договоренность о координации усилий по защите социально-экономических прав трудящихся между Русской Православной Церковью Московского Патриархата и Федерацией независимых профсоюзов России (ФНПР)²⁷; заключено соглашение о сотрудничестве между Федеральным агентством правительственной связи и информации (ФАПСИ) и Русской Православной Церковью Московского Патриархата от 28 января 2002 г. Подписано Алексием II и генеральным директором Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ В.Г. Матюхиным²⁸; заключен договор о сотрудничестве между Министерством образования РФ и Русской Православной Церковью Московского Патриархата от 2 августа 1999 г.

²³ Писенко К. А. Соглашения о сотрудничестве между религиозными объединениями и исполнительными органами государственной власти РФ как разновидность административного договора. // Государство и право. М.: Изд-во «Наука», 2004. № 3. С. 71-78

²⁴ Писенко К. А. Указ. соч. С. 71-78.

²⁵ Современная религиозная жизнь России. Опыт систематического описания. / Отв. ред. М. Бурдо, С. Б. Филатов. - М.: Логос, 2004. Т. I. С. 26-27

²⁶ Там же, С. 26-27.

²⁷ Современная религиозная жизнь России. Опыт систематического описания. / Отв. ред. М. Бурдо, С. Б. Филатов. - М.: Логос, 2004. Т. I. С. 26-27

²⁸ Писенко К. А. Указ. соч. С. 71-78.

На региональном уровне²⁹: заключен договор о взаимодействии Администрации Белгородской области РФ и Белгородской епархии Русской Православной Церкви Московского Патриархата в сфере образования от 15 сентября 2001 г.; заключен договор о сотрудничестве Московской епархии Русской Православной Церкви и Министерства образования Московской области от 22 октября 2002 г.; заключено соглашение о сотрудничестве между Московской епархией Русской Православной Церкви и Комитетом по делам молодежи Московской области от 15 апреля 2002 г.; заключено соглашение о совместной научно-педагогической и культурно-просветительской деятельности между Министерством общего и профессионального образования Свердловской области и Управлением Екатеринбургской епархии Русской Православной Церкви от 10 января 2001 г.; заключено соглашение о сотрудничестве между Московской епархией Русской Православной Церкви и Управлением исполнения наказаний Московской области от 28 ноября 2002 г.; заключено соглашение о сотрудничестве между Екатеринбургской епархией Русской Православной Церкви и Управлением государственной противопожарной службы ГУВД Свердловской области от 3 апреля 1998 г.; заключено соглашение о сотрудничестве между Екатеринбургской епархией Русской Православной Церкви и Среднеуральским УВД на транспорте Министерства Внутренних Дел России от 11 февраля 2002 г.; заключено соглашение о сотрудничестве между Ставропольской епархией Русской Православной Церкви и Министерством образования Ставропольского края от 16 мая 2000 г.; заключено соглашение о сотрудничестве Администрации Кемеровской области и Кемеровской епархии Русской Православной Церкви от 20 февраля 1998 г. и т.д.

Данные соглашения подписываются между епархией или епархиальным управлением в лице правящего архиерея, с одной стороны, и исполнительными органами власти, с другой стороны. Причем власть может быть представлена как в целом Администрацией субъекта РФ, так и отдельными ведомствами исполнительной власти субъекта РФ³⁰.

Также вошло в практику заключение соглашений между епархиями Русской Православной Церкви и полномочными представителями президента РФ в федеральных округах. Например, соглашение о сотрудничестве между полпредом в Уральском Федеральном округе и Уральской епархией Русской Православной Церкви от 15 декабря 2000 г.³¹.

Возможно, по словам Алексия II, всеобъемлющее соглашение между церковью и государством, основанное на каноническом праве и действующем законодательстве, которое регламентировало бы направления совместной деятельности, а также права и обязанности сторон.

Важно отметить, что уже существуют соглашения на местном уровне власти. Например, договор о сотрудничестве Подольского благочиния Московской епархии Русской Православной Церкви и Комитета по образованию и молодежной политике Администрации г. Подольска Московской области от 13 июня 2002 г.³².

Цель таких соглашений, по мнению К.А. Писенко, духовно-нравственное возрождение России, а именно религиозное просвещение и воспитание в гражданах России гражданско-патриотических качеств. По этим соглашениям церковь оказывает духовную поддержку, а органы власти оказывают имущественную и финансовую помощь гражданам России.

²⁹ Там же

³⁰ Писенко К. А. Указ. соч. С. 71-78

³¹ Там же

³² Писенко К. А. Указ. соч. С. 71-78

На основании данных соглашений могут быть организованы комиссии, в которые будут входить представители власти и церкви. Также могут быть созданы координационные советы, которые будут координировать усилия на выполнение обязательств, принятых на себя сторонами при заключении данных соглашений. Эти комиссии и советы могут организовываться как на федеральном, так на региональном и местном уровнях.

Важно отметить, что тема таких государственно-конфессиональных соглашений поднимается на различных научных конференциях. Примером может служить I Межрегиональная конференция «Совершенствование государственно-конфессиональных отношений и религиозная экспертиза. Взаимодействие органов государственной власти и религиозных объединений в Санкт-Петербурге и субъектах Российской Федерации», которая была инициирована государственным музеем Истории религии Санкт-Петербурга, Отделом по связям с религиозными объединениями Администрации губернатора Санкт-Петербурга. Проходила конференция 11-13 октября 2006 г. в Северной столице. На данной конференции, по сообщениям СМИ, обсуждались вопросы взаимодействия органов государственной власти и религиозных объединений в Петербурге и субъектах Российской Федерации. На примере Санкт-Петербурга и других регионов рассматривался опыт государственно-конфессионального и межнационального диалога в России, практика заключения и реализации соглашений и договоров между государственными органами и религиозными организациями, создание и работа межрелигиозных советов при исполнительных органах власти.

Из всего вышеизложенного можно заключить, что практика заключения государственно-конфессиональных соглашений «набирает оборот» и вызывает интерес как органов власти, так и представителей российских конфессий.

«Известны факты заключения межконфессиональных соглашений, в которых одной стороной выступают представители нескольких самых многочисленных конфессий региона, а с другой – исполнительная региональная власть. Например: Соглашение между Администрацией Пермской области и Межконфессиональным консультативным комитетом Пермской области о взаимодействии и заботе о физическом и духовном здоровье населения Прикамья от 23 июня 2000 г. Здесь стороной, представляющей религиозные организации, является Межконфессиональный консультативный комитет (МКК) Пермской области в лице управляющего Пермской епархией архиепископа Пермского и Соликамского Афанасия, председателя Регионального духовного управления мусульман Пермской области муфтия Мухаммедгали Хузина, благочинного Уральской старообрядческой епархии В.П. Шабашова, пропса евангелическо-лютеранских общин Пермской области Д.Д. Рериха, настоятеля римско-католического храма г. Перми А. Гжибовского и председателя совета иудейского религиозного общества г. Перми Е.А. Бурштейна, действующих на основании Устава МКК Пермской области»³³.

Здесь, я позволю себе высказать иную точку зрения на природу межконфессиональных соглашений. Как видно из приведенного выше примера, межконфессиональное соглашение заключают, с одной стороны, представители самых многочисленных конфессий региона, а с другой – органы исполнительной власти. Данные соглашения не являются межконфессиональными в «чистом виде», так как одной из сторон при их заключении

³³ Писенко К. А. Соглашения о сотрудничестве между религиозными объединениями и исполнительными органами государственной власти России // <http://www.pravoslavie.ru/analit/050323112424>

является институт государства. Я считаю, что такие соглашения лучше называть межконфессионально-государственными.

Далее целесообразно проанализировать работу структурных подразделений органов власти, которые занимаются регулированием государственно-конфессиональных (прямо) и межконфессиональных отношений (опосредовано). Важно отметить, что напрямую государство не имеет права вмешиваться в сферу межконфессиональных отношений, так как в современной России церковь отделена от государства.

Первый такой орган – Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации. Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации утверждено распоряжением Президента РФ от 2 августа 1995 г. № 357-рп (с изменениями, внесенными распоряжением Президента РФ от 17 марта 2001 г. № 133-рп). Данный Совет выполняет ряд функций³⁴:

1. Представляет Президенту аналитические материалы и доклады, рекомендации по вопросам политики Президента в области взаимоотношений государства и религиозных объединений.
2. Обсуждает проекты федеральных законов, указов Президента, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, затрагивающих взаимоотношения государства и религиозных объединений и готовит соответствующие предложения главе государства.
3. Изучает проблемы, связанные с поддержанием межконфессионального диалога, с достижением взаимной терпимости (данный термин, на наш взгляд, нужно заменить более широким понятием «толерантность») и уважения в отношениях между представителями различных вероисповеданий.
4. Анализирует зарубежное законодательство и практику взаимоотношений между государством и религиозными объединениями, поддерживает контакты с соответствующими структурами иностранных государств.
5. Публикует справочные и информационно-аналитические материалы по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Состав Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации утвержден распоряжением Президента РФ от 7 февраля 2004 г. № 47-рп (в редакции Распоряжения Президента РФ от 2 сентября 2004 г. № 400-рп; Распоряжения Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 61-рп). Интересен состав Совета, в который входят 22 человека (данные на 28 июня 2010 г.)³⁵: Нарышкин Сергей Евгеньевич – Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, председатель Совета; Аюшеев Дамба Бадмаевич – пандито хамбо-лама, председатель Буддийской традиционной сангхи России; Бердиев Исмаил Алиевич – муфтий, председатель Координационного центра мусульман Северного Кавказа; Гайнутдин Равиль (Гайнутдинов Равиль Исмаилович) – муфтий, председатель Совета муфтиев России; Демидов Иван Иванович – заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике (заместитель председателя Совета); Евгений (Решетников Валерий Германович) – архиепископ Верецкий, председатель Учебного комитета, ректор Московских

³⁴ Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ // http://www.kremlin.ru/state_subj/group39536.shtml

³⁵ Состав Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации // <http://www.kremlin.ru/articles/104339.shtml>

духовных академии и семинарии Русской православной церкви; Егоров Владимир Константинович – ректор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; Езрас (Нерсисян Мкртич Григорьевич) – епископ, глава Ново-Нахичеванской и Российской епархии Армянской апостольской церкви; Игнатенко Александр Александрович – президент Фонда «Институт религии и политики»; Иларион (Алфеев Григорий Валерьевич) – митрополит Волоколамский, председатель Отдела внешних церковных связей Московского патриархата; Ковалевский Игорь Леонидович – генеральный секретарь Конференции католических епископов России; Корнилий (Титов Константин Иванович) – митрополит Московский и всея Руси Русской православной старообрядческой церкви; Мельников Сергей Алексеевич – референт Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике (ответственный секретарь Совета); Лазар Берл (Лазар Пинхос Берел) – главный раввин России; Ряховский Сергей Васильевич – епископ, председатель Российского объединённого союза христиан веры евангельской (пятидесятников); Семченко Александр Трофимович – начальствующий епископ Союза церквей евангельских христиан (СЦЕХ); Столяр Василий Дмитриевич – старший пастор, президент Западнороссийского союза Церкви христиан – адвентистов седьмого дня; Таджуддин Талгат (Таджуддинов Талгат Сафич) – председатель (Верховный муфтий) Центрального духовного управления мусульман России; Чаплин Всеволод Анатольевич – протоиерей, председатель Отдела Московского патриархата по взаимоотношению Церкви и общества; Шахнович Марианна Михайловна – заведующая кафедрой философии религии и религиоведения Санкт-Петербургского государственного университета; Ювеналий (Поярков Владимир Кириллович) – митрополит Крутицкий и Коломенский, патриарший наместник Московской епархии; Яблоков Игорь Николаевич – заведующий кафедрой философии религии и религиоведения Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Как мы видим, состав Совета является достаточно любопытным. В контексте межконфессиональных отношений сразу можно сделать вывод, что государство, при представительстве в данной структуре, стремится: соблюдать некий баланс конфессиональной палитры России и приглашать для работы в данном органе ведущих специалистов в области религиоведения. Закономерно, что в Совете представлены все четыре традиционные конфессии, с перевесом представителей от РПЦ. Обращает внимание на себя, что в состав Совета входит представитель от РКЦ, а также есть представители протестантского вероучения, баптистов и старообрядчества.

Основываясь на работе данного Совета, Президент РФ подписал ряд указов и распоряжений³⁶:

1. О мерах по реабилитации священнослужителей и верующих, ставших жертвами необоснованных репрессий (Указ Президента РФ от 14 марта 1996 г. № 378). В данном указе в целях восстановления справедливости, законных прав граждан России на свободу совести Президент России постановил реабилитировать тех, кто подвергался лишениям и ограничениям прав в связи с религиозной деятельностью и убеждениями. Органам власти на всех уровнях постановил оказывать помощь верующим в восстановлении культовых зданий, возврате имущества, изъятого из церквей, мечетей, синагог, других культовых учреждений.

³⁶ Указы и распоряжения Президента РФ. Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост. и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 279-284

2. О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества (Распоряжение Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 281-рп).
3. О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения (Указ Президента РФ от 26 ноября 1994 г. № 2121).
4. О предоставлении священнослужителям отсрочки от призыва на военную службу (Указ Президента РФ от 14 января 2002 г. № 24). Данным Указом предоставляется отсрочка от призыва на военную службу священнослужителям (до 300 человек), которые приняли сан и занимают в религиозных организациях соответствующие должности при условии, что религиозные организации не имеют возможности их заменить.

Второе структурное подразделение, регулирующее государственно-конфессиональные отношения это – Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации. Комиссия начала свое существование после принятия Положения о Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации, которое было утверждено постановлением Правительства РФ № 820 от 9 июля 1994 г.. Комиссия является координационным органом, образованным для рассмотрения вопросов, возникающих в сфере взаимоотношений государства и религиозных объединений. Деятельность Комиссии направлена на обеспечение согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти и организаций по реализации положений законодательства Российской Федерации, касающихся свободы совести, свободы вероисповедания, гарантий прав человека и гражданина независимо от отношения к религии, а также светского характера государства и на оказание содействия межрелигиозному диалогу в интересах консолидации российского общества. Основными задачами Комиссии являются: подготовка предложений по урегулированию вопросов, связанных с деятельностью религиозных объединений и требующих решения Правительства Российской Федерации; информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительства Российской Федерации по вопросам, затрагивающим сферу взаимоотношений государства и религиозных объединений; координация деятельности органов исполнительной власти в сфере взаимоотношений с религиозными объединениями.

Комиссия, в соответствии с возложенными на нее задачами: вырабатывает для Правительства Российской Федерации рекомендации по вопросам, затрагивающим сферу взаимоотношений государства и религиозных объединений; готовит проекты решений Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии; дает заключения по представляемым в Правительство Российской Федерации проектам решений по вопросам, затрагивающим сферу взаимоотношений государства и религиозных объединений; осуществляет взаимодействие с государственными и общественными организациями, научными учреждениями и религиозными объединениями, в том числе зарубежными; формирует предложения об оказании содействия и государственной финансовой и иной поддержки реализации религиозными организациями общественно значимых культурно-просветительских и социальных программ; организует анализ законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и законодательства иностранных государств в части, касающейся прав граждан на свободу совести, свободу вероисповедания, а также условий деятельности религиозных объединений и отношений между государством и религиозными объединениями; выполняет иные

координационные и методические функции в отношении деятельности органов исполнительной власти в сфере, относящейся к компетенции Комиссии при Правительстве РФ³⁷. Проследить работу Комиссии можно по протоколам ее заседаний.

В открытом доступе находились протоколы заседаний данной Комиссии со 2 июня 2004 по 6 марта 2007 г., но даже этот небольшой период может осветить сектор проблем, которые обсуждаются в этом координирующем органе власти. Одним из основных направлений является помощь в подготовке проведения мусульманского хаджа (паломничество в Мекку). Совет по хаджу контролирует заключение соглашений ДУМа и туристическими фирмами по доставке паломников в Саудовскую Аравию. «Хадж-фирмой будет признаваться тур-фирма, заключившая на основе рекомендаций Совета по хаджу соглашение о совместной деятельности по организации паломничества с духовным управлением мусульман и добросовестно выполняющая его условия»³⁸. Помимо этого, Совет контролирует формирование хадж-делегации по переговорам с саудовской стороной по поводу паломничества, а также контролирует нахождение паломников в СА.

В целом на заседаниях Комиссии по вопросам религиозных объединений осуждаются и принимаются решения по особо наболевшим вопросам, которые касаются конфессиональной сферы. Наиболее важными для Комиссии являются вопросы, которые ставит РПЦ (такие как передача имущества и льготы), а также вопросы, интересующие мусульманское население России.

Следующим органом, регулирующим конфессиональную сферу жизни общества, является Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам общественных объединений и религиозных организаций. В ситуации общего политического и общественного дисбаланса после распада СССР для разработки законодательства, касающегося государственно-конфессиональных отношений, возникла необходимость создания в российском парламенте комитета, который занимался бы исключительно регулированием религиозной сферы жизни общества в Российской Федерации. Отдельный комитет не был образован, но был создан Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам общественных объединений и религиозных организаций. Он является одним из ведущих комитетов в нижней палате парламента. Его деятельность направлена на создание правовых основ функционирования и деятельности институтов гражданского общества.

Основными направлениями работы Комитета в конфессиональной сфере являются: правовое регулирование процесса образования, функционирования и развития такого социального института как религиозные организации; сотрудничество с представителями религиозной общественности; осуществление совместных проектов по религиозной тематике с Полномочным Представителем Президента РФ в Центральном Федеральном округе; участие в работе Совета по взаимодействию с религиозными организациями при Президенте РФ, Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ, участие в заседаниях Межпарламентской Ассамблеи Православия (МАП) и проводимых ею международных конференциях, подготовке документов и заседаний международного

³⁷ ПОЛОЖЕНИЕ о Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации //

<http://www.government.ru/government/COORDINATINGAUTHORITY/MEDVEDEV/RELIGIJA/POLOJENIE/>

³⁸ Правительство РФ. ПРОТОКОЛ заседания Совета по хаджу от 2 июня 2004 г. № 14 //

http://www.government.ru/government/COORDINATINGAUTHORITY/MEDVEDEV/RELIGIJA/INF_MATERIALI/3273890.htm

Секретариата и других высших органов МАП, организация и проведения парламентских слушаний, круглых столов, семинаров, касающихся религиозной сферы РФ.

Одним из существенных направлений деятельности комитета является сотрудничество Комитета с Европейской Межпарламентской Ассамблеей Православия³⁹. Здесь можно отметить, что закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» был представлен депутатом, а впоследствии и председателем Комитета В. Зоркальцевым, который являлся Президентом ЕМАП. Тогда и сейчас ЕМАП консультирует парламенты и правительства восточноевропейских стран, включая Россию. Некоторые конференции, инициируемые ЕМАП, были проведены в Москве и Санкт-Петербурге. Влияние ЕМАП чаще всего происходит в русле координации законотворческой работы, через парламентариев, поддерживающих православие. Политики, которые занимаются непосредственно представлением интересов православных церквей должны, по мнению ЕМАП, работать в нескольких направлениях:

- создание таких условий, при которых церковь и государственные органы, включая парламент, будут работать в тесном сотрудничестве;
- выработка таких законодательных актов, которые могли бы обеспечить возможность защиты и ограждения Православия от различных псевдорелигиозных организаций.

В думе третьего созыва появился проект А. Чуева (имел несколько вариантов) «О социальном партнерстве государства и религиозных организаций» (в мае-июне 2002 г.). В нем автор предлагал считать традиционными религиозные организации, действующие на территории России не менее 85 лет, состоящие из местных организаций на территории более 10 субъектов РФ и признанные неотъемлемой частью исторического и духовного наследия народа России. Согласно этому документу, государство передает часть своих социальных функций религиозным организациям: работу с детскими домами, учреждениями для инвалидов, домами престарелых. Кроме того, они (религиозные организации) будут заниматься профилактикой наркомании, борьбой с бродяжничеством, контролем за усыновлением иностранцами детей из России, организовывать в храмах и молельных домах бесплатное питание для малоимущих, а также будут выполнять иную социальную работу. Помимо этого, государство и различные религиозные организации будут сотрудничать в сфере образования, СМИ (например, возможность заключения таких договоров с государственными теле- и радиовещательными компаниями, по которым эфирное время религиозным организациям будет даваться бесплатно или на льготных условиях). Религиозные организации будут проводить работу в исправительно-трудовых учреждениях (проведение обрядов, распространение религиозной литературы, организация духовно-просветительских бесед), вести духовно-просветительскую деятельность среди военнослужащих, участвовать в разрешении общественных конфликтов, а также появится возможность сотрудничества государства и религиозных организаций в международной сфере (открытие духовных миссий за рубежом, возвращение культовых комплексов и земель). Также появится возможность участия государства и религиозных организаций в совместных проектах. «Государство, в ответ, должно будет финансировать социальные проекты конфессий, и даст им свободный доступ к окормлению паствы в воинских частях и

³⁹ Европейская межпарламентская ассамблея православия как новый фактор управления межправославного сообщества и развития общеевропейского диалога. // http://www.duma.gov.ru/obschestvo/pages/documents/informsys/map/text_1.html

тюрьмах, возможность преподавания в школах. Церкви также возвратят все имущество, которым она владела до 1917 года»⁴⁰.

3 июня 2004 г. в Санкт-Петербурге на Научно-практической конференции «Российская цивилизация в XXI веке: Политико-правовые основы социального партнерства государства и традиционных конфессий» был представлен проект А. Чуева («О социальном партнерстве государства и религиозных организаций»⁴¹).

После него депутатом от фракции КПрФ Сергеем Глазьевым в конце декабря 2002 г. в ГД РФ был внесен проект закона «О социальном партнерстве государства и религиозных организаций в целях сохранения национальных духовных традиций и обеспечения социальной защиты». В проекте предполагается участие религиозных организаций в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и других областях. Согласно проекту, религиозные организации должны получить льготы на телевизионный и радио эфир, на издание литературы и периодики. В нем также говорилось, что для осуществления социальных программ государство будет оказывать служителям культа правовую, кредитную, финансовую и кадровую помощь, которая будет заключаться в выделении субсидий на строительство учреждений, в кадровом обеспечении, в финансировании расходов по эксплуатации и освобождении от налогов. Все имущество религиозных организаций, которым они владели до 1917 г., как и в проекте А. Чуева, предлагается вернуть.

Приложение 7.

И.В. Степакова

⁴⁰Здоровец Я. И., Мухин А. А. Указ. соч. С. 65

⁴¹Проект Федерального закона «О социальном партнерстве государства и религиозных организаций» (автор – А. В. Чуев, вариант от июня 2004 г.). // <http://www.state-religion.ru/cgi-bin/cms/show.cgi?in=104070716410243&id=204070716434527>

Координация и государственно-конфессиональные отношения в современной России.

В целом, проблема координации в организованных системах является предметом исследования многих методологических направлений современной политической и административно науки. Это обусловлено тем, что данное явление (координация) обладает значительным прикладным характером.

А. Файоль один из первых подробно описал сущность координации и определил ее как одну из основных функций любого управления¹. По его мнению, административная функция имеет своим предметом предвидение, организацию, распорядительство, согласование (т.е. координацию) и контроль. «Предвидеть – то есть изучать будущее и устанавливать программу действий. Организовать – то есть строить двойной организм предприятия материальный и социальный. Распоряжаться – то есть приводить в действие персонал предприятия. *Согласовывать (координировать)* – то есть связывать и объединять, сочетать все действия и все усилия. Контролировать – то есть наблюдать, чтобы всё происходило сообразно установленным правилам и отданным распоряжениям»². Как мы видим, А. Файоль дает достаточно широкое определение координации, но в нем улавливается ее основная сущность. Эта функция необходима в управлении, поскольку с ее помощью происходит объединение любых действий, усилий и т.д. происходит взаимодействие и «связывание» элементов любой организационной системы, усиливается целостность организации. Сам А. Файоль утверждает, что «*«Координировать* это значит – согласовать все операции в предприятии таким образом, чтобы облегчить его функционирование и успех. Это значит – придать материальному и социальному организму каждого отдела надлежащие пропорции, чтобы они могли надежно и экономно выполнять свои функции. Это значит – учитывать в отношении каждой операции – технической, коммерческой, финансовой и т.д. – те обязательства и следствия, которые она влечет за собой для всех других операций предприятия. Это значит – соразмерять издержки с финансовыми ресурсами, обширность недвижимости и оборудования с нуждами производства, снабжение с потреблением, сбыт с размерами производства... Это значит – выдвигать на первый план существенное и на второй – второстепенное. Словом, все это значит – придавать вещам и актам надлежащие пропорции, приспособлять средства к цели. В хорошо координированном предприятии мы можем заметить следующее: а) Каждая служба работает в согласии с остальными...; все операции выполняются в порядке и надежно; б) В каждой службе отделы и подотделы точно осведомлены относительно доли участия их в общей работе и той помощи, которую они должны друг другу оказывать; в) Программа хода работ в различных службах и отделах каждой службы постоянно согласуется с обстоятельствами»³.

Существует несколько подходов к исследованию проблем координации. В данной статье акцентируется внимание на одном из них – *системном*. Представителями данного подхода являются: У.Р. Эшби, Л. фон Бергаланфи, У. Черчмен, Ф. Каст, Д. Розенцвейг. Также свой вклад внесли Д. Истон, Т. Парсонс, Г. Алмонд, К. Дойч, Р. Мертон, М. Леви, А.А. Богданов и др. По мнению Л. фон Бергаланфи, система – «совокупность взаимозависимых элементов, так связанных между собой, что если изменить

¹ Файоль А. Общее и промышленное управление. / Пер. с франц., науч. ред. и предисловие проф. А. Кочерина. - М.: Журнал «Контролинг», 1992.

² Там же С. 7-8

³ Файоль А. Указ. соч. С. 105-106

один элемент, то изменяются остальные, и, следовательно, изменится вся совокупность».¹ В определении Л. фон Берталанфи улавливается суть системы как целостного явления. «Система – определенное множество взаимосвязанных компонентов (подсистем), образующих устойчивое единство, целостность, обладающую интегральными свойствами и закономерностями, сфокусированным, системным качеством»².

Сущностные *характеристики системы*³: любая система существует в окружающей среде, то есть не в вакууме; система состоит из элементов, каждый элемент может быть относительно самостоятельным, элементы должны быть так взаимосвязаны между собой, что если убрать один элемент, изменится вся совокупность; система образуется не от суммы элементов, а от целостности, когда отношения между составляющими элементами образуют *интегративное качество*; все системы не являются неизменными, им свойственны внутренние противоречия, «рождение», «развитие», «смерть»; каждая система имеет свое предназначение; каждая система структурно оформлена. Таким образом, каждой системе присущи целеполагание, структурность, функциональность, целостность как результат взаимосвязи и взаимодействия среды.

Однако нас интересует определенный вид систем – это социальные системы. Они самые сложные и самые значимые, поскольку образуются людьми, функционируют через людей, объектом их воздействия выступают люди. Таким образом, социальная система – целостное образование, основными элементами которого являются люди, а также их устойчивые связи, взаимодействия и отношения. Т. Парсонс определяет общество как особый тип социальной системы⁴, обладающий наивысшей степенью самодостаточности. Общество самодостаточно⁵ в том смысле, что его члены вносят вклад в его функционирование через многочисленные экономические и политические институты, а также коллективы. «Любая социальная система интегрирована, по стольку ее части соединены каким-либо образом»⁶. Суть общества как системы есть стандартизированный нормативный порядок, благодаря которому жизнь «популяции» организовывается на коллективных основаниях.⁷ Т. Парсонс подразделяет общество на 4 основные подсистемы⁸:

1. Социетальное сообщество, структурными компонентами которого являются нормы, а основная функция – интеграция. Это коллективы с определенными нормами (государственные органы, правовые институты, другие общественные организации), регулирующие поведение индивидов, обеспечивающие их лояльность к обществу в целом.

2. Фидуциарная подсистема, структурными компонентами которой являются ценности; основная функция – воспроизводство образца. Это институты, занимающиеся генерализацией ценностей (семья, учебные заведения). Как раз сюда можно отнести религиозные организации.

¹ L. von Bertalanffy, General System Theory - A Critical Review, «General Systems», vol. VII, 1962, p. 1-20

² Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 61

³ Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 61

⁴ Парсонс Т. О социальных системах. / Под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Беланского. - М.: Академический проспект, 2002.

⁵ Парсонс Т. Система современных обществ. / пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. Под ред. М. С. Ковалевой. - М.: Аспект пресс, 1998. С.15-30

⁶ Парсонс Т. Указ. соч. С.180

⁷ Парсонс Т. Указ. соч. С. 794

⁸ Кравченко С. А. Социология: Парадигмы через призму социологического воображения. - М.: Экзамен, 2002. С.228-229

3. Политическая подсистема, структурными компонентами которой являются коллективы; основная функция – целедостижение.

4. Экономическая подструктура, структурными компонентами которой являются роли; основная функция – адаптация.

Таким образом, социальная система (общество) у Т. Парсонса рассматривается как система взаимодействия людей, которую он анализирует через категории социального действия¹.

Индивиды в данной системе имеют двойную ориентированность: на себя и на других (коллектив). Другими словами, каждый член системы является одновременно актором, обладающим своими целями, идеями, убеждениями, и объектом ориентации (действия) других акторов². Социальная система (общество) существует благодаря взаимобмену *внутри системы* и с внешней средой. Социальная система всегда стремится к состоянию равновесия. В любой социальной системе между членами должна быть *лояльность и солидарность*, иначе система будет подвержена распаду. Причем Т. Парсонс особо выделяет динамическое равновесие, так как элементы общества постоянно меняются (динамическая теория), а это ведет к изменению других элементов системы. Общество рассматривается как целое, которое находится в неустойчивом равновесии, где все элементы выполняют определенную функцию. Поскольку равновесие общества ученым определяется как неустойчивое, то в нем постоянно происходят процессы нарушения и установления равновесия. В зависимости от конкретного соотношения этих процессов система может обладать динамической стабильностью или быть нестабильной. Социальная система всегда стремится к динамической стабильности, консенсусу, чему способствует взаимозависимость частей, их интеграция, адаптация, дифференциация, а также действие обратных связей, осуществляющих обмен в системе³. Функция интеграции способствует координации частей социальной системы⁴. Отношения координации важны в любой социальной системе, так как они обеспечивают *обмен определенной информацией, согласование и объединение действий* (о чем говорил А. Файоль) на основе субсидиарности и паритетности, комплексности, системности многочисленных звеньев, структур управления. Существует несколько способов координации⁵: соучастие, соперничество, конкурирующее взаимодействие на формальной основе в соответствии с должностными инструкциями и установленными процедурами, *сотрудничество*.

Сама координация может быть как горизонтальная, так и вертикальная⁶. Горизонтальная координация возникает, когда участники управления имеют равный статус. Вертикальная координация появляется тогда, когда решение о согласовании действий осуществляется через вышестоящие органы. «Проблема координации здесь [при системном подходе] рассматривается в контексте обеспечения устойчивости системы и структуры во взаимодействии со средой. *Координация внутренних взаимодействий* анализируется как процесс обеспечения целостности посредством усиления *интегративности составляющих его частей и элементов*. При таком подходе процесс координации включает в себя обеспечение совместимости на уровне элементов, совместимости на уровне частей

¹ Парсонс Т. О структуре социального действия. Изд. 2-е. - М.: Академический проспект, 2002.

² Парсонс Т. Указ. соч. С.180, 790-791

³ Абдуллаева Р. А. Социальная система переходного типа и ее стабилизация (социально-философский анализ). Автореф. дисс...канд. филос. наук. Волгоград, 2006. С.13-14

⁴ Кравченко С. А. Указ. соч. С. 228

⁵ Глазунова Н. И. Указ. соч. С.204-205

⁶ Там же

(подсистем, функциональных узлов, кластеров функций), на уровне целого (совместимость частей и подсистем с целым) и совместимость системы (целого) со средой (более широкой системой)»¹.

Российское общество можно рассматривать как социальную систему, в которой существуют две интересующие нас подсистемы: органы государственной власти (социетальное сообщество) и конфессии (фидуциарная подсистема). Для динамической стабильности важно, чтобы вся социальная система – российское общество – находилась в состоянии динамического равновесия. Это возможно при условии того, что все подсистемы и элементы системы будут усиливать интегративность между собой. Другими словами, они будут развивать свое взаимодействие так, чтобы его результатом было достижение целостности внутри системы, основанной на взаимозависимости отдельных специализированных элементов.

Вследствие того, что в современной России церковь отделена от государства, оно не имеет права прямо вмешиваться в координацию межконфессиональных отношений. Единственным способом, посредством которого оно может оказать влияние на взаимоотношение конфессий, является законодательная база РФ.

Система источников правового регулирования религиозной сферы делится на несколько групп:

1. *Общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры РФ.* Первый и главный документ, в котором отражены нормы регулирования государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений – это Всеобщая декларация прав человека (принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.). «Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков» (ст. 18)². Мы видим, что в данной статье говорится о соблюдении, в контексте прав человека, принципа свободы совести как одного из неотъемлемых прав гражданина любого государства. Далее обратим внимание на следующую формулировку Декларации: «Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и... содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира» (ст.26). Таким образом, принцип толерантности, по мнению авторов документа, должен воспитываться в момент социализации личности (в школах и институтах). Следующий документ – Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г.). В нем также говорится о том, что каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии. Однако в контексте темы диссертационной работы интересен другой пункт статьи: «Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц» (ст.18.3)³. Таким

¹ Государственная политика и управление. В 2-х ч. Ч. II: Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под. ред. Л. В. Сморгунова. - М.: РОССПЭН, 2007. С.148

² Всеобщая декларация прав человека. // Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 28

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. // Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов.

образом, международным правом определено, что свобода совести может быть ограничена в любом государстве, если это необходимо для порядка и безопасности. В данном документе также упоминается о том, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом» (ст. 20.2)¹. Данная норма отражена и в Российском законодательстве, но, как показывает практика, подстрекательство к религиозной, а главное к этнической вражде все же остается реальностью современного российского общества. «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» (ст. 27)². В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (подписана 4 ноября 1950 г., ратифицирована Российской Федерацией 30 марта 1998 г.; вступила в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г.) относительно принципа свободы совести и вероисповеданий повторяются формулировки вышеуказанных документов. Одним из острых вопросов не только в России, но и за рубежом является дискриминация населения по разным признакам. В декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.) есть такая формулировка: «Никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц» (ст. 2.1)³. Этот пункт статьи несет очень важный ограничитель для вмешательства государства и иных институтов в религиозную сферу. Далее две статьи четко определяют, как должно вести себя государство в случае дискриминации по религиозному принципу: «...все государства должны принимать эффективные меры для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений в признании, осуществлении и реализации прав человека и основных свобод во всех областях гражданской, экономической, политической, социальной и культурной жизни» (ст. 4.1)⁴; «все государства прилагают... усилия по принятию или отмене законодательства, когда это необходимо, для запрещения любой подобной дискриминации, а также для принятия всех соответствующих мер по борьбе против нетерпимости на основе религии или иных убеждений в данной области» (ст. 4.1)⁵. В обязанность любого государства входит борьба с интолерантностью и дискриминацией в обществе, а также закрепление законодательно положений по мерам их пресечения. Далее в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (принята резолюцией Генеральной ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г.) обозначаются права лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам. Помимо этого, в данном документе прописаны обязанности государства по соблюдению этих прав:

/ Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 29

¹ Там же

² Международный пакт о гражданских и политических правах// Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов/ Сост.и общ. ред. А.В. Пчелинцева и В.В. Ряховского.-2-е изд., испр. и доп. –М: ИД «Юриспруденция», 2006. с. с.29

³ Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений// Международный пакт о гражданских и политических правах// Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 30-33

⁴ Там же

⁵ Там же

«Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности»(ст.1.1)¹, а также «государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей»(ст. 1.2.)². Таким образом, государство берет на себя обязательство защищать религиозные меньшинства от дискриминации его религиозным большинством. Далее в статьях прописываются права религиозных меньшинств, но нам более интересно государство и его обязанности, которые накладывает данный закон. По Декларации государство должно принимать все необходимые меры, для того, что бы религиозные меньшинства комфортно и благоприятно чувствовали себя на территории любого демократического государства, были равны перед законом и могли в полной мере принимать участие в жизни страны. Национальная политика государства должна выстраиваться, учитывая интересы религиозных меньшинств. Основным институт политической системы должен стремиться к сотрудничеству в вопросах обмена информацией, опытом, развития доверия, взаимопонимания с лицами, принадлежащими к религиозным меньшинствам. Помимо упомянутых документов, о реализации принципа свободы совести говорится и в ряде других международных актов. К этой же группе документов относится Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (подписана 26 мая 1995 г., ратифицирована Российской Федерацией 4 ноября 1995 г.). В 10^й статье повторяются формулировки Декларации прав человека, которые касаются религиозной сферы. В статье 20 говорится, что пользование правами и свободами, изложенными в Конвенции, будет предоставлено любому без религиозной и иных видов дискриминации. Важный принцип существования человека в полиэтническом и поликонфессиональном обществе отмечен в 21^й статье: «Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, не может быть отказано в праве индивидуально, совместно и беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность»³.

2. *Следующую группу представляет Основной Закон РФ – Конституция.* В 13^й статьей Конституции «...запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни»⁴. Таким образом, мы находим подтверждение норм международного права в российском законодательстве. «Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» (ст. 14.1)⁵.

¹ Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым. Международный пакт о гражданских и политических правах// Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 33-34

² Там же

³ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. Международный пакт о гражданских и политических правах. // Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 44-46.

⁴ Конституция РФ. Официальный текст. - СПб.: ИД Громова, 2001. С. 6.

⁵ Там же

Это положение является одним из самых главных в контексте координации межконфессиональных отношений: во-первых, оно говорит о том, что государство прямо не может вмешиваться в координацию межконфессиональных отношений; во-вторых, при всем привилегированном положении РПЦ, она не является государственной церковью. К примеру, в сознании некоторой части российской общественности существует мнение, что Православие – государственная религия России. «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ст. 19.2)¹. В данной статье мы опять видим отражение международных стандартов прав и свобод гражданина. «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (ст. 28)². Здесь важно отметить, что Конституцией РФ, помимо права исповедовать любую религию, вводится право не исповедовать никакую религию. Это говорит, с одной стороны, о наследии прошлого (СССР), а с другой стороны, РФ признает право быть атеистом наравне с верующими людьми. Далее интересным представляется конституционная норма, отраженная в статье 56.1: «...в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия»³, но пункт 3 этой статьи говорит, что «...не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции Российской Федерации»⁴. Таким образом, даже при чрезвычайном положении в стране государство *не имеет права ограничить свободу совести и вероисповедания*.

3.

Третью

группу составляют законодательные акты, принятые для регулирования правоотношений в области прав человека и гражданина на свободу совести и вероисповедания, а также правового положения религиозных организаций. В нашей стране это, прежде всего, Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Данный закон постатейно разобран во многих научных источниках. Нам бы хотелось обратить внимание, учитывая тематику диссертационной работы, только на некоторые статьи. Как мы говорили в предыдущих параграфах, Преамбула данного закона завуалировано определяет 4 ведущие традиционные конфессии (православие, ислам, буддизм, иудаизм), но для того чтобы не противоречить Конституции РФ, составители закона дополняют, что помимо этих 4 конфессий существуют и другие, которые составляют неотъемлемое наследие истории России. В Законе подтверждаются нормы Конституции РФ относительно свободы совести, светскости российского государства и т.д. «Создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных

¹ Конституция РФ. Официальный текст. - СПб.: ИД Громова, 2001. С. 8.

² Там же, с. 10

³ Там же, с. 16.

⁴ Конституция РФ. Официальный текст. - СПб.: ИД Громова, 2001. С. 17

органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается» (ст. 6.3)¹. Законом религиозные объединения разделены на религиозные группы и религиозные организации. Разница между ними в том, что первые, в отличие от вторых, не имеют государственной регистрации. Также в Законе прописываются процесс создания и регистрации религиозных организаций, которые подразделяются на местные и центральные. Нам интересна 12^я статья данного Закона, в которой обозначаются причины отказа в регистрации религиозной организации: «Религиозной организации может быть отказано в государственной регистрации в случаях, если: цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации – со ссылкой на конкретные статьи законов; создаваемая организация не признана в качестве религиозной; устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации или содержащиеся в них сведения не достоверны; в едином государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием; учредитель (учредители) неправомочен» (ст. 12.1)². Достаточно острая тема для российского общества – это присутствие иностранных миссионеров, против которых негативно настроены традиционные конфессии России. В законе о них тоже упоминается: «...представительство иностранной религиозной организации не может заниматься культовой и иной религиозной деятельностью, и на него не распространяется статус религиозного объединения, установленный настоящим Федеральным законом»³ (ст. 13.2). «Религиозные организации могут быть ликвидированы: по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации; по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона и иных федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям)» (ст. 14.1)⁴. «Основаниями для ликвидации... и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются: нарушение общественной безопасности и общественного порядка; действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности; принуждение к разрушению семьи; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии; воспрепятствование

¹ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений». // Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 59-73

² Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений». // Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 59-73

³ Там же

⁴ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений»// Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 59-73

получению обязательного образования; принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения; воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения; побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий» (ст. 14.2)¹. Обратим внимание на то, что можно выделить завуалированное противоречие между международным и российским правом в сфере регулирования государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений. Международное право говорит об обязанности государства защищать права меньшинств. Данным законом поддержка оказывается религиозному большинству в России уже в Преамбуле закона.

4. *Следующую группу составляют федеральные законы, которые касаются в той или иной степени религиозной сферы*²: ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ; ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ; ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ; ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ; ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ; ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ; ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ; Закон «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. № 1761-1.

5. *Данную группу составляют Кодексы РФ, в которых существуют положения касающиеся функционирования и деятельности религиозных объединений:*

✓ Гражданский кодекс Российской Федерации³. В статье 117.1 установлено, что общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Религиозные объединения являются некоммерческими организациями, и могут заниматься предпринимательской деятельностью только для достижения целей, ради которых они созданы. Члены данных организаций не сохраняют прав на переданное государством в собственность имущество. Также в Кодексе наличествует статья, посвященная пожертвованиям.

✓ Уголовный кодекс Российской Федерации⁴. В Кодексе предусмотрено наказание за определенные правонарушения, касающиеся религиозной сферы Российского государства. Важно отметить, что отягощающим обстоятельством является совершение преступления по мотивам религиозной ненависти или вражды. Более длительный срок, получит преступник за убийство на религиозной и национальной почве. За умышленное причинение тяжкого вреда здоровью по мотиву религиозной вражды и ненависти преступник будет лишен свободы на срок от 5 до 15 лет (без этой вражды и ненависти заключают под стражу на срок от 2 до 8

¹ Там же

² Федеральное законодательство. // http://www.sclj.ru/law/rus/index.php?PAGEN_1=1&sID=159#nav_start

³ Гражданский кодекс Российской Федерации // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1138>

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1139>

лет). Наказывается истязание по мотивам религиозной ненависти сроком на от 3 до 7 лет. Незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев. Наказывается клевета, оскорбление, нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина, нарушение неприкосновенности частной жизни, уничтожение или повреждение памятников истории и культуры, надругательство над телами умерших и местами их захоронения, возбуждение ненависти либо вражды, а равно уничтожение человеческого достоинства, организация экстремисткой деятельности, организация деятельности экстремистской организации, геноцид, уклонение от прохождения военной и альтернативной гражданской службы и другое.

✓ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Обращают на себя внимание несколько положений. В особенной части в статье 5.26 установлено, что воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одного до трех минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от трех до восьми минимальных размеров оплаты труда. Помимо этого, административная санкция накладывается за оскорбление религиозных чувств граждан. Осквернение почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда. Также наказывается административной санкцией организация деятельности религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановке его деятельности.

✓ Семейный кодекс Российской Федерации². Здесь важно отметить, что в 1^й статье Кодекса первой запрещаются любые ограничения прав граждан при вступлении в брак и семейных отношениях по признакам религиозной принадлежности.

✓ Трудовой кодекс Российской Федерации³. В главе 54 прописаны особенности регулирования труда работников религиозных организаций, которые касаются: стороны трудового договора в религиозной организации, внутреннего установления религиозной организации, особенностей заключения трудового договора с религиозной организацией и его изменения, режима рабочего времени лиц, работающих в религиозных организациях, материальной ответственности работников религиозных организаций, прекращения трудового договора с работником религиозной организации, рассмотрения индивидуальных, трудовых споров работников религиозных организаций.

✓ Налоговый кодекс Российской Федерации⁴. При налоге на добавленную стоимость операциями, не подлежащими налогу являются: 1) ремонтно-реставрационные, консервационные и восстановительные работы, выполняемые при реставрации памятников истории и культуры, охраняемых государством, культовых зданий и сооружений, находящихся в пользовании религиозных организаций (за исключением археологических и

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1140>

² Семейный Кодекс Российской Федерации. // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1141>

³ Трудовой Кодекс Российской Федерации. // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1142>

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации. // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1143>

земляных работ в зоне расположения памятников истории и культуры или культовых зданий и сооружений; строительных работ по воссозданию полностью утраченных памятников истории и культуры или культовых зданий и сооружений; работ по производству реставрационных, консервационных конструкций и материалов; деятельности по контролю за качеством проводимых работ); 2) реализация (передача для собственных нужд) предметов религиозного назначения и религиозной литературы (в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации по представлению религиозных организаций (объединений), производимых и реализуемых религиозными организациями (объединениями), организациями, находящимися в собственности религиозных организаций (объединений), и хозяйственными обществами, уставный (складочный) капитал которых состоит полностью из вклада религиозных организаций (объединений), в рамках религиозной деятельности, за исключением подакцизных товаров и минерального сырья, а также организация и проведение указанными организациями религиозных обрядов, церемоний, молитвенных собраний или других культовых действий. При определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества (включая денежные средства) и (или) имущественных прав, которые получены религиозной организацией в связи с совершением религиозных обрядов и церемоний и от реализации религиозной литературы и предметов религиозного назначения; в виде расходов, осуществляемых религиозными организациями в связи с совершением религиозных обрядов и церемоний, а также в связи с реализацией религиозной литературы и предметов религиозного назначения. Религиозные организации от уплаты государственной пошлины за регистрацию и совершение прочих юридически значимых действий освобождаются. Религиозные организации освобождаются от налогообложения на имущество организаций, используемого для осуществления религиозной деятельности. Также религиозные организации освобождаются от налогообложения в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного значения.

✓ Земельный кодекс Российской Федерации¹. В безвозмездное срочное пользование могут предоставляться земельные участки, находящихся в государственной или муниципальной собственности исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, религиозным организациям в соответствии с пунктом 3 статьи 30 и пунктом 1 статьи 36 настоящего Кодекса. Религиозным организациям предоставление земельных участков для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения отдается в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений. Религиозным организациям, имеющим в соответствии с федеральными законами на праве безвозмездного пользования здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, эти земельные участки предоставляются на праве безвозмездного срочного пользования на срок безвозмездного пользования этими зданиями, строениями, сооружениями. Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства религиозными организациями.

Резюмируя вышеизложенное, можно заключить, что законодательная база в РФ в отношении принципа свободы совести нуждается в совершенствовании. Основная проблема в реализации принципа свободы в РФ совести состоит в том, что, несмотря на

¹ Земельный Кодекс Российской Федерации. // <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1144>

провозглашенное конституционное равенство всех конфессий, на территории России все же существует определенная градация религиозных объединений, ранжирование их по принципу традиционности. Подтверждением этому служит ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где недвусмысленно утверждается привилегированное положение четырех конфессий: православия, ислама, буддизма и иудаизма. Несмотря на то, что приведен неполный перечень конфессий, понятно, что именно упомянутые организации будут пользоваться лояльностью и возможной поддержкой государственных структур. Конечно, никто не оспаривает их право на такое привилегированное положение; большая часть населения его даже поддерживает, однако конституционный принцип свободы совести в РФ подразумевает равное (!) положение конфессий в России, поскольку любой человек имеет право исповедовать свою религию, не будучи ущемленным в правах. Таким образом, происходит столкновение принципа свободы совести как основной демократической ценности для всех конфессий и реальным статусом религиозных организаций в России. Именно в этом противоречии обнаруживается принцип дифференциации конфессий в реальной российской государственной политике. Отсюда вытекает вопрос о правомерности такой «градации» государством российской конфессиональной палитры. Тенденция к государственному предпочтению тех или иных религиозных организаций и приближения к себе по мере их традиционности является наиболее ярким примером завуалированного координирования, а возможно даже и регулирования государством межконфессиональных отношений. Чтобы соблюсти вышеупомянутый конституционный принцип, государство должно лишь *содействовать* плодотворному развитию межконфессиональных отношений, не пытаться навязывать свою систему и образец отношений между религиозными объединениями. Далее появляется новая проблема, взгляд с другой стороны. Если же реализовывать принцип свободы совести в полной мере, то есть большая вероятность того, что на территории Российской Федерации появится такое количество конфессий, что государству не представится возможным даже знать обо всех действующих религиозных организациях и группах. Именно в этом контексте нужно поднять вопрос об религиозных Экспертных советах и религиозоведческой экспертизе, на котором также акцентирует внимания вышеупомянутая Комиссия по религиозным вопросам Правительства РФ. С моей точки зрения, растущее количество так называемых псевдорелигиозных организаций, или же сект, говорит о недостаточно хорошо разработанных требованиях к регистрации религиозных организаций и редкого проведения религиозоведческой экспертизы. Необходимо более доскональное изучение вероучения, деятельности, средств к существованию любой организации, которая решила заявить о себе как о религиозной. Гораздо чаще, как нам представляется, необходимо проводить и религиозоведческую экспертизу по всем ее направлениям. Государству важно, по мнению Ф.М. Мухаметшина (начальника Департамента по связям с Федеральным Собранием, общественным организациям и религиозным объединениям¹ Аппарата Правительства Российской Федерации), *не вмешиваясь прямо* в межконфессиональные отношения, все же попробовать с помощью целевой программы «Формирование установок толерантности сознания и профилактика экстремизма в Российском обществе», реализовать комплекс мер по налаживанию и повышению эффективности межконфессионального диалога. Среди основных мероприятий

¹ Мухаметшин Ф. М. Деятельность государственных органов по реализации федерального законодательства о свободе совести и вероисповедания, их взаимодействие с религиозными организациями. // <http://www.rlinfo.ru/projects/conf0302/muhamedsh.html>

программы: разработка и реализация комплекса мероприятий по пропаганде миролюбия и повышения толерантности к религиозным разногласиям.

В Российской Федерации сейчас четко прослеживаются две тенденции, которые касаются развития государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия:

1) Позволить государству играть большую роль в координации межконфессиональных отношений / сильно влиять на координацию межконфессиональных отношений, что сопряжено с опасностью для реализации принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к увеличению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

2) Отвести ему минимальную роль в координации межконфессиональных отношениях / максимально снизить влияние на координацию, что сопряжено с расширением действия принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к уменьшению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

На текущий момент Россия тяготеет к первой тенденции. Об этом нам четко говорит Концепция государственной конфессиональной политики (разработанная Институтом), ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где завуалированно выделяются четыре ведущие традиционные конфессии, заключение государственно-конфессиональных соглашений с традиционными конфессиями и др. Эта тенденция усиливает конфликтность взаимодействия религиозных организаций, так как при таком положении дел, растет негативное отношение нетрадиционных конфессий к традиционным, в связи с неким ущемлением прав нетрадиционных конфессий.

Российскому современному государству предпочтительнее придерживаться второй тенденции в государственно - конфессиональных отношениях. Отделение государства от церкви, полная реализации принципа свободы совести, отведение государству минимальной роли в координации межконфессиональных отношений, а также лишение поддержки традиционных конфессий будет говорить об усилении демократических ценностей в России. Помимо этого, невмешательство государства в дела церкви и межконфессиональные отношения содействует утверждению конституционного принципа светскости государства. Скорей всего, такое положение дел еще будет способствовать превращению конфликтной модели межконфессиональных отношений в модель сотрудничества. Заключение межконфессиональных соглашений без участия в них государства, является возможным вариантом для этого перехода.

Таким образом, можно сделать вывод, что Россия, возможно, в скором времени станет относиться к кооперационной модели государственно-конфессиональных отношений. Для этого уже существуют серьезные предпосылки. Во-первых, стремление российского государства играть большую роль в координации межконфессиональных отношений / иметь большое влияние в этой координации, посредством конфессиональной политики и законодательства. Во-вторых, государством явно отдается предпочтение в любых взаимодействиях традиционным конфессиям. Они еще пока не приобрели формально статус **официально** признанных (традиционных) государством конфессий, но неформально, опираясь на Преамбулу закона 1997 г., таковыми являются. В-третьих, уже существует практика заключения государственно-конфессиональных соглашений по определенным вопросам. При принятии такой модели государственно-конфессиональных отношений перед Россией встанет выбор правового положения религиозных организаций. Если РПЦ *дать статус государственной церкви*, то данная религиозная организация будет наделяться

обширными правами и полномочиями, а именно: право собственности на широкий круг объектов недвижимости, освобождаемой от налогообложения; получение финансовых субсидий и материальной помощи от государства, в том числе через систему «церковного налога» (вплоть до государственного жалования и пенсионного обеспечения для священнослужителей); наделение статусом корпорации публичного права, предусматривающим делегирование государством ряда юридических полномочий (в частности, в семейно-брачной сфере); исключительные полномочия в области воспитания и образования, включая преподавание вероучения в государственных учебных заведениях; право на участие в политической жизни страны, дающее возможность священнослужителям замещать высшие государственные должности. Российское государство при такой системе государственно-конфессиональных отношений будет иметь право вмешиваться в конфессиональную жизнь государственной церкви (РПЦ), осуществлять правовое регулирование и управлять церковным имуществом. Соответственно, все остальные конфессии, включая ислам, буддизм, иудаизм, будут иметь ограниченный юридический статус. Вместо достаточно широкого объема прав, по Конституции РФ, они будут иметь минимальный набор прав, которые гарантируются международными стандартами. Возникает вопрос: примет ли сама РПЦ такое положение дел, позволит ли государству вмешиваться в свои внутрицерковные дела?!

Если отношения между российским государством и конфессиями будут строиться на договорных отношениях, то российское государство будет производить взаимодействия религиозными организациями на основе двухсторонних соглашений, в которых зафиксированы все права и обязанности сторон. Данные соглашения определяют и регламентируют, какую совместную деятельность и сотрудничество будут вести государство и религиозные организации.

*Если российское государство наделит статусом **официально признанных (традиционных) конфессий**, например, православие, ислам, буддизм, иудаизм, то эти конфессии не будут иметь прямой государственной поддержки и внутриконфессионального регулирования, как при статусе государственной религии.*

При введении любой из предложенных вариаций кооперационной модели государственно-конфессиональных отношений перед российским государством встанет серьезная проблема – изменение Конституции страны. Этот шаг будет одной из немногих предпосылок к изменению существующего политического режима в России. Поэтому, считаю, что российские власти вряд ли пойдут на такую радикальную меру.

Приложение 8.

А.С. Шерстобитов

New Publicness and Development of Coordinative Political Administrative Regimes.

Alexander Sherstobitov

Saint Petersburg University, Russia

INTRODUCTION.

Public administration in contemporary Russia is developing under the influence of new conditions determined by the increasing role of knowledge, information flows and networking. As a result the new understanding of being public appears in the relations between state and society. Within the framework of our research project dedicated to transformation of public sphere in Russia

we define this phenomenon as “new publicness”. Multiple changes of public sphere cause development of political administrative regime in order to maintain quality and efficiency of public administration. Political scientists and representatives of public authorities are looking for new effective ways of public policy development and implementation and focus on conceptualization of models of interaction between state and private actors. However, we came across some obstacles in description of these mechanisms and in definition of the efficiency of public policy elaboration and implementation processes. The structure of such interactions still appears to be blurred and volatile due to the nonlinear transformation of the system of relations between subjects of public policy in modern Russia, which is influenced by two countervailing forces. On the one hand, the state, still as a central actor, plays a key role in determining the vector of the political process, developing and implementing political decisions. On the other hand, public authorities transfer responsibility for specific policies to private actors. For example, they stimulate business institutions to be socially responsible and engage civil society organizations to solve various social problems. Thus, we observe the dual nature of public policy in contemporary Russia. Policy-making process is determined by variety of shadow mechanisms of interaction and cooperation between government, business and civil society. At the same time the public sphere is created by active involvement of the wide range of actors in the public domain. We define such configuration of the institutions as coordinative political administrative regime. In the federal state it is of particular importance as the role of the regional authorities is more significant in elaboration of development policies of the regional community. In this aspect, there is a system of political control implemented at different levels. Moreover, each level corresponds to a different degree of publicness and involvement in the political process. This multi-level governance is seen as a system of public administration, which includes a variety of relationships, actors, institutions and processes of production and realization of political decisions and is theoretically compatible with the concepts of *policy networks*, *good governance*, *public values management* (Smorgunov, 2010: p.132). The key role of knowledge is the basic peculiarity of this structure, which makes the logic of interaction between all participants in both the horizontal and vertical communication.

NETWORK APPROACH AND COORDINATION.

To analyze the transformation mechanisms of interaction between state and private actors in the transition to the coordinative political administrative regime we address to the concept of policy networks and networked political governance. Pierre and Peters (2000, p.83) point that development of the networked political governance was caused by a reduced ability of the state to manage the society. The scientific literature generally indicates that the networked political governance is a characteristic of the modern type of economic organization. Social relationships that build and shape human activity are seen as a network. At its most basic level, the network is just a set of actors connected by a set of connections (Borgatti and Foster, 2003: p.992). However, networking actors, that take part in political decision-making, establish policy network. In this regard, coordinative political administrative regime is characterized by a transition from state-centric models to interactive policy-making, as well as fragmented, multi-dimensional mechanisms of cooperation between a range of public and private actors.

The concept of policy networks is largely useful for the differentiation and description of a group of public and private organizations that are involved in public policy and have a stable relationship with each other. As noted above, in the framework of policy networks we carefully focus on the properties of the actors involved into the interaction. Nevertheless, the basic categories, which focus on the concept, are the connections and relationships. Interdependence - a key factor in building and maintaining political networks. We can identify whether certain actors possess more powerful inter-dependent relationship, as well as analyze the structural characteristics of the entire set of interactions. Structural properties of networks can affect the performance and activities of the

actors. Kenis and Knouk (2002, pp 275-279) use various evidence that links the quality of field-net – the concept that is close to concept of policy networks – with the attitude of the member organizations to cooperation procedures within the network. For example, they are told that there is a nonlinear relationship between density and rate of formation of communication links, first rising and then falling after saturation. They also suggest that with an increasing level of centralization, and the formation of ties slows down and intensity of interaction reduces.

Networked political governance is a special type of political and administrative activity associated with the organization of interaction between network members and the production, reproduction and circulation of knowledge required for the efficient functioning of the network.. The above-mentioned trends of transformation mechanisms of interaction between state and private actors show a change of the management paradigm in the modern world. It should be emphasized that the state when it is involved in the public sphere, seeks to address the coordinator of multi-level governance. Of course, the role of political institutions at various levels of government can vary greatly, but due to the involvement in public policy and coordination of interactions they form collective goals that are closely linked with public policy objectives. As a result, the transition from administrative state to coordinative state occurs, and in the field of non-state activity the value of "involvement in public affairs" increases (Smorgunov, 2010: p.135). In fact, the coordination is different from the administration, as a key resource management decisions favor the hierarchical structure of state power and governance, and social structures have only indirect influence on this process and from a market model of governance with its emphasis on the trade deal in which each party tries to maximize his special interest.

Central to this understanding of the concept of networks is the fact that coordination is closely related to the mechanisms of social regulation, which are fundamentally different from state regulation based on the authority, legitimacy, command and control (Pierre, 2000, p.242). Decision-making processes become decentralized and diffused. Implementation of network approach allows us to consider such phenomenon that sociologists have identified as the rapid processes of social change, intense social complexity and instability. These peculiarities of networks underline their difference from hierarchies and markets as a mode of management. Distinct functions and vectors of power and control characterize the hierarchy. Decision-making processes within the organization as they are oriented towards strengthening of the bureaucratic positivist mode of decision-making that is based on troubleshooting by experts rather than local experience (Fischer, 2003, p.206).

Networked governance is functioning by means of general talks between the government and nongovernmental organizations on the implementation of mutual interest together, and, therefore, for a political solution that satisfies all parties to the agreement. Mechanisms for political decision-making are based on network interaction. They do not only differ from the market and hierarchical models of management, but also, according to many researchers, they are more effective in meeting social needs. The transformation mechanisms of interaction between public and private actors under these conditions are carried out in the public sphere, where each subject has equal access to intangible resources – the key of which, as noted above, is knowledge – of the whole multi-level governance system without any dependence of the actor's role in the network.

Rachel Parker (Parker, 2007, p.115) identifies the political conditions for network management and coordination in the public sphere. She defined the following factors of the networks' functioning:

- The union of actors performed through communication interactions and social ties;
- Decentralization of decision-making mechanisms, including the distribution of power resources (lack of dominance of one actor);
- Free flow of information, lack of mechanisms of influence of actors on each other.

The concept of network governance includes decision-making, communication and coordination. According to this, for effective networked political governance the following parameters should be taken into consideration:

- Density (direct and indirect communication between all actors);
- Range (involvement of the full range of institutions);
- Confidence;
- Reciprocity of action;
- The common identity.

To summarize, the interaction of actors in the coordinative political administrative regime acts as a mechanism of self-governance of society, where the constraints are the mutual interests of the participants, trust and shared identity. And the management is organized through a system of informal rules, that equal participants in the process of interaction and cooperation and define certain patterns of behavior accepted by each actor. As a result, there is a public field as constantly functioning sphere formed by the political networks in order to streamline their activities and coordination.

In the literature on public policy issues the authors note that the networks arose from the complexity of social relationships because the resources were allocated on a variety of actors, whose participation was necessary to achieve the goals, and each actor brought their own views and strategies in policy making (Teisman and Klijn, 2002, p.199). Networks are self-constructed systems of interdependent actors that share resources and share common goals, as well as recognize the need to coordinate this interaction. All the actors involved in networking know that only joint efforts can lead to the realization of common objectives.

The network structure may differ from the networking, which in the broadest sense refers to the process of establishing relationships with other actors through social interaction, business meetings, events, forums and conferences, that is, the implementation of various forms of publicity. Unlike networking, network structure formed as a result of new values, new relationships, altered perception, and mutual activity (Keast, R. et al, 2005, p.368). The most important feature of networks is that the behavior of their members is different from what it would be if they acted as separate entities. Networked governance can be defined as “the ability of the institutional matrix of the state in which individuals, businesses, social groups, community organizations and politicians interact with each other for the implementation and maintenance of public policies and improvement of coordination of the private sector” (Ahrens, 2002, pp. 128-129).

However, further clarity on the managerial role of the new network mechanisms is needed: contemporary political science tends to associate the existence of networks and the emergence of networked governance. Jonathan Davis (2000, p.416) explains that the literature on the public administration established the following tradition: presence of networking indicates the presence of networked governance. Geert Teysman and Erik-Hans Kliyn (2002, p.p. 198) emphasize the existence of a gap between the “dream” and “reality” of partnership agreements, involving a networks and political decision-making. They argue that, on the one hand, there is active cooperation between public and private partners and, on the other hand, there is a lack of joint decision making and continuity of the cooperation. As a result this interaction represents the nature of multi-level dialogue, rather than multi-level networked governance, including development and adoption of political decisions. Despite the wide range of subjects participating in a variety of meetings and negotiations, only some of these groups do influence the decision making process. It turns out that even if the researcher has revealed the existence of networks, it still needs further analysis as to whether they are produce policy outcomes or they are just combine the various stakeholders to exchange views. Besides that, a clear distinction between communication and control is needed, which is important for the separation of network communication and network interactions of political governance.

Analysis of the current Russian experience of interaction of political actors shows that the dialogue mechanisms are dominant. State actors intend to coordinate, but not yet ready to fully delegate the right to participate in the policy-making process to private actors. Nowadays, we can observe that the mechanisms of engagement into public affairs for the mutual use of intangible resources are widely used by the coordinative political regimes. Public policy, which we understand as an open transparent sphere of interaction between state authorities and private institutions in contemporary Russia acts as a platform for validation and legitimation of political decisions made by government institutions. Instead of the public interaction of government, business and society, broad discussion of alternatives open coordination of interests and joint policy-making field, this public sphere is only an arena for the institutionalization of dialogue networks. Reduction of public development, adoption and implementation of political decisions of the majority against the involvement of a wide range of institutions to participate in the development of individual projects (for example, the law "About Police") gives grounds to assert that only the first stage of transformation of interaction mechanisms between state and society has passed. The next stage of development of high-grade multi-level governance, based on the functioning of political networks, desire to expand the public sphere and the involvement of civil society and business in public affairs should be the decentralization of decision-making, including the distribution of power resources, and minimize the influence of actors on each other.

At the present moment non-governmental institutions demand a variety of forms of interaction with public authorities:

- Contacts with the legislative, judicial and executive powers,
- Inclusion in the expert community,
- Cooperation with political parties,
- Lobbying,
- Communication with the media,
- Participation in the public chambers and councils
- Public discussions.

However, the effectiveness and prevalence of each tool depends on the level of support by public authorities. The main directions and methods of interaction between authorities and civil society in the public sphere are carried out mainly on the communications level. As a result opportunities for the development of coordination capacities of the state appear. Private actors are involved into the process of joint implementation of government programs and projects, as well as their representatives become members of the public councils and committees. Cooperation in the elaboration of regulatory norms is also a common practice. From the point of network-based approach the further development of coordination and cooperation in the public sphere should be aimed at increase of the number of direct and indirect links between all the actors, involving the full range of institutions, the formation of trust, reciprocity, coordination of action.

MODERNIZATION POLICY AND NETWORKED ECONOMY.

Networked Economy – is widely-used in contemporary foreign and domestic science concept. At the same time, researchers have different interpretations of this term. On the one hand, the network economy is often equated with the information economy and the activities of economic agents operating on the Internet. In this sense, the term is used only as a characteristic of the environment in which markets operate. On the other hand, there is an understanding of the networked economy as a particular form of interaction of actors, which replaces the hierarchical and market structures. In modern Russia, the dominant strategy of the state became the reorientation of the economy on the innovation track, due to the extremely sharp as there is a problem of cooperation of public and private institutions for modernization development. Moreover, speaking about the political modernization of the Russian Federation and regional regimes, there is a need for effective

development of democratic institutions and the involvement of non-state actors in the political process, which in turn creates the problem of contemporary models of political management. In our study, we focus on the network organization as a fundamentally new paradigm of economic development, to maximize the effectiveness of modernization and development to stimulate the domestic economy. At the same time, the economic activity of economic agents (business institutions) is carried out in a competitive market environment, and social interests are subordinated to the interests of business.

There is a problem the gap between the political, social and economic policies of non-state actors. Is it possible to form a stable network structure based on common interests and exchange of resources, instead of a competitive market? A striking example of such networks is, for example, the scope of professional sports, which has recently become quite attractive for business institutions. As competitors in the sports arenas, the participants (clubs) are becoming key players in the market. That power relations between actors allows them to be successful, because the effectiveness of each of them affects the overall result, which is to increase the cost of TV coverage, sponsorship deals, merchandise sales, etc.

In contemporary Russia “carrot and stick” still remain the basic tools of innovation, which should provide a modernization push to the domestic economy. Political strategies are oriented either to the formation of hierarchical subordination and systems (e.g., through the creation of state corporations), or to create a hothouse environment for innovative companies. These instruments, in our opinion, have proven ineffective in today's global economic paradigm. It appears that the transformation of the public sphere, as in politics, and economics contribute to the formation of the coordination of administrative structures. Formation of a new economic system based on extensive use of network management tools and globalization of the economy leads to a substantial increase in the interdependence of economic agents. At the same time achieve maximum benefit for each of them becomes possible only in case of a system to ensure the coordination of joint activities. This creates an entirely new motivation and opportunities to enhance self-information mechanisms and harmonization of the processes of socio-economic systems and the formation of a new management philosophy and methodology. The formation of a network economy, at least in innovative clusters will use the considerable potential of modernization based on non-competitive economic agents in a market economy, and their co-operation, building the overall production chains, synergies and mutual use of resources.

CONCLUSIONS.

Thus, the transformation of communication processes and information and communication technologies in contemporary public policy gives rise to the preconditions for political management of the network: speeding up and simplifying the mechanisms of production and reproduction of information, attracting non-state actors to develop and implement policy decisions, multi-vector policy interests of different actors and the same time striving to find common ground and work together to address urgent problems. In addition, highlighting features of communication processes in the network policy management, we find that the mechanisms of interaction is to use communication for reproduction and use of intangible resources in the implementation of strategies, cultivating a network to find the most effective ways of policy making and the desire to minimize transaction costs.

Finally, the desire for coordination is crucial to the transformation of socio-political structures and mechanisms of political control. Public and private actors who are active participants in development processes and policy decisions, develop and implement ways of interaction. In terms of political communication network selected the most effective coordination mechanisms to

minimize costs and maximize the efficiency of interaction and, consequently, the political administration.

References:

- Ahrens, J. Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach. Cheltenham: Edward Elgar, 2002
- Borgatti, S. P. and Foster, P. C. The Network Paradigm in Organisational Research: A Review and Typology // Journal of Management, 29 (6), 2003
- Davies, J. S. The Hollowing-Out of Local Democracy and the Fatal Conceit of Governing Without Government // British Journal of Politics & International Relations, 2 (3), 2000
- Fischer, F. Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. New York: Oxford University Press, 2003
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. and Woolcock, G. Network Structures: Working Differently and Changing Expectations // Public Administration Review, 64 (3), 2005
- Kenis, P. & Knoke, D. How organizational field networks shape inter-organizational tie-formation rates. // Academy Management Review 27(2): 2002
- Parker R. Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden) // POLITICAL STUDIES: 2007 VOL 55
- Pierre, J. and Peters, B. Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan, 2000
- Pierre, J. Conclusions: Governance Beyond State Strength // in J. Pierre (ed.), Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 2000
- Teisman, G. and Klijn, E.-H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme // Public Administration Review, 62 (2), 2002
- Smorgunov, L.V. Government and Politics of modernization // Journal of Philosophy and Sociology at KSU. 2010. No. 2 (Russian language)
- Smorgunov, L.V. Network research methodology policy // Political Analysis: Papers of the Center for Political Studies of the empirical SPSU. Issue 2 / ed. GP Artemov. - St. Petersburg.: Publishing, St. Petersburg State University, 2001. (Russian language)

Приложение 9.

***С. А. Коверзнева
Т. А. Кулакова***

СООТНОШЕНИЕ ПРАКТИК ПРИНУЖДЕНИЯ И СОЛИДАРНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Усиление внимания к проблеме координации в системе государственного управления, как в отечественной науке,ⁱⁱ так и в западных странахⁱⁱⁱ обусловлено поиском моделей политического и административного управления, способных стимулировать кардинальные изменения идеологии и практик взаимодействий аппарата государства и общества. Социальные системы и элементы систем согласуются между собой методом координации, который означает «согласование, приведение в соответствие»^{iv}, «соотношение, согласованность, установление целесообразного соотношения между какими-то действиями»^v в целях придания устойчивости системе и структуре во взаимодействии со средой на основе усиления интегративности составляющих целостность частей и элементов. Интегративность может быть повышена через такие формы координации как принуждение и

солидарность, т.е. применение силы государства на основе права на легитимное насилие (от физического до культурно-информационного, идеологического) с помощью соответствующих институтов, при соответствующих ограничениях со стороны солидарного общества, участвующего во взаимодействиях с государством. П. Бурдье, анализируя эти взаимодействия, признавал, что «в действительности, правда социального мира – это суть борьбы между очень неравно вооруженными агентами за то, чтобы добраться до совершенного, т.е. самоконтролируемого, видения и предвидения».^{vi}

В государственном управлении координация может быть определена как обеспечение совместных согласованных действий государства и граждан для достижения общей цели, согласование индивидуальной и групповой деятельности и локальных целей и задач с глобальной целью. Координация направлена на эффективное управление формированием, использованием и развитием компетенций участников широких взаимодействий, но и компетенции акторов вызревают при наличии эффективной системы координации в процессе государственного управления.

Сформированная политическая система обладает совокупностью институтов – норм, а также контролирующих и воплощающих их организаций для коллективного принятия решений на национальном уровне, правил, регулирующих отношения внутри и между институтами, предоставление гражданам страны определенных возможностей для реализации политических целей как непосредственно, так и с помощью политических партий и групп интересов, распределение экономических ресурсов в соответствии с коллективными решениями, распространение ценностей в рамках системы.

Применение легитимного насилия по отношению к тем группам, которые не принимают установленные ценности и нормы, организация постоянного взаимодействия власти и общества путем выдвижения обществом требований и принятия политических решений считается нормой взаимодействия государства и граждан. Дэвид Истон рассматривал политическую систему не как статичную конструкцию, а как «совокупность взаимодействий, посредством которых ценности властным образом привносятся в общество»^{vii}, превращая нужды, требования граждан – «ввод» – во властные действия и отношения – «вывод».

Никто не спорит с тем, что «применение окончательного, всеобъемлющего и легитимного физического принуждения является монополией государства, и политическая система уникальным образом связана с масштабом, направленностью и условиями, влияющими на применение этого физического принуждения»^{viii}, однако многочисленные проявления несанкционированных государством мер насилия и принуждения со стороны граждан и общества в последние годы заставляют рассматривать и формы их солидарности (коммуникативные и действенные), принуждающие государство к исполнению им же государственных функций и законодательных норм. Анализ взаимодействий показывает сложность переговорного процесса между государственными органами и общественными группами в целях определения сущностных характеристик государства и публичных целей. Сама «суть того, что мы теперь называем «государством», состоит из множества переговоров, затеянных правителями и проведенных в ходе борьбы за средства деятельности».^{ix}

Право на легальное насилие в демократическом режиме ограничивается только самим источником этого права – гражданами, при условии, что «политические отношения между гражданами и государством выражены широкими, равноправными, защищающими и взаимообязывающими процедурами обсуждения»^x. Организация равноправных, защищающих и взаимообязывающих отношений предполагает интеграцию сетей доверия в публичную политику, большую изоляцию категориального неравенства от публичной политики и уменьшения независимости крупных центров власти от публичной политики.^{xi}

Интеграция сетей доверия в публичной политике повышает общий уровень политического участия, а также способствует созданию политических клубов и иных институтов, втягивающих людей в сферу общественной деятельности, что порождает интерес к эффективности функционирования государства. В этом случае у людей «развивается прочный интерес к деятельности правительства. Им не безразлично, какие ставки предлагает правительство. Уплачивая налоги, приобретая государственные бумаги, делясь информацией с должностными лицами, будучи в зависимости от правительства в том, что касается доходов, и отдавая членов семей на военную службу, – всеми перечисленными путями они все больше укрепляют свой интерес и вступают в переговоры о соблюдении своих интересов».^{xii} Принуждение многих к уплате налогов путем определения в места лишения свободы одного крупного неплательщика налогов – это коммуникация государства и граждан по принуждению к выполнению правил, принятых в одностороннем порядке. Это повод для оценки эффективности коммуникации государства относительно величины, равных правил для всех, и, одновременно, повод для согласования, урегулирования, обмена с государством, подтвержденных коллективными и индивидуальными требованиями коллективных или индивидуальных прав «по отношению к государству и обязательств государства по отношению к своим гражданам».^{xiii} Ни одна социальная система не может существовать, если не обеспечивает обязательного согласия граждан с большей частью нормативных требований, если к неисполняющим нормы не будут применяться негативные санкции. Организованное и управляемое применение таких санкций – принуждение, которое выполняется полицией, армией, судебной системой, религиозными организациями.^{xiv}

Координационные стратегии государств определяются доступными правительствам ресурсами, по мнению Ч. Тилли, который строит анализ морфологических черт государства, т.е. того, «что и каким путем доступно для изъятия в виде податей, налогов и повинностей».^{xv} Исследователь пришел к выводу, что интенсивное принуждение было более распространено в регионах с развитым сельско-хозяйственным производством, где созданные грандиозные структуры буквально выжимали средства из населения, но там, где правил бал капитал – в городах – более широко применялись практики договора, соглашения правителей с обладателями капиталов (интенсивное использование капитала)^{xvi}, третий тип взаимодействий – концентрация капитала и принуждения. Ч. Тили указывает, что «в отсутствие действенной правительственной власти люди, которые располагают значительными объемами капитала, средств принуждения или верных сторонников, используют их для достижения собственных целей, создавая тем самым новые формы угнетения и неравенства. Если высокая степень состоятельности правительства и не определяет демократию, она кажется необходимым условием для демократии в крупном масштабе», однако следует учесть, что «правительственные агенты начинают контролировать слишком широкий спектр деятельности и ресурсов, сворачивая демократию».^{xvii} М. Уолцер, описывая этот тип принуждения, определяет его как «рыночный империализм», т.е. «способность богатых мужчин и женщин покупать индальгенции, государственные должности, давать взятки судьям, пользоваться политическим влиянием».^{xviii} Настаивая на силе государства как гарантии солидарных и справедливых отношений, Ч. Тилли пишет: «только там, где правительство достаточно самостоятельно, членство в политике включает значительную часть подданных правительства; людям, которые являются членами политики, гарантировано некоторое равенство в доступе к правительству, консультации с этими людьми влияют на деятельность правительства, а люди, принадлежащие политике, в какой-то степени защищены от произвола, мы можем говорить о взаимных правах и обязанностях правительственных агентов перед целыми категориями людей, определяемых по отношению к данному правительству, т.е. о гражданстве».^{xix}

Анализируя примеры расширения деятельности государства из сферы войны в иные области (разрешение споров и распределение товаров среди подвластного населения, контроль за производством в повседневную жизнь людей), Ч. Тилли отмечает, что тем самым государство «провоцировало коллективные действия, часто принимающие форму сопротивления государству, но иногда маскировавшееся под новые претензии к нему»,^{xx} даже не всегда четко формулируя и предъявляя их государству. К числу таких форм сопротивления требованиям государству Дж. Скотт относил саботаж, промедление, сокрытие и уклонение^{xxi}, а не только восстания и другие формы открытого сопротивления. Ч. Тилли, исследуя забастовочные движения, допускает применение населением принуждения государства к исполнению своей части взаимных обязательств, вводя понятие «оспаривание», под которым скрываются революции, забастовки, войны, социальные движения, перевороты.^{xxii}

Государство всегда стремится к формальной унификации, уничтожению того, что важно для каждого человека – его личных заслуг и достижений в какой-либо сфере и того общего, что объединяет людей в сообщество, способное оценить заслуги каждого. Разрушая различия (в языке, религии, коммуникациях, инфраструктуре) и стремясь к гомогенизации, государство всегда рискует получить в ответ массовое сопротивление, если эти «усилия по выравниванию угрожали самой идентичности подвластного населения, идентичности, основанной на повседневных общественных связях».^{xxiii} Восстания выступали как ответ на оскорбительные для граждан запросы и действия государства, согласно их понятиям справедливости, задевали основы их коллективной идентичности; восстания могли иметь успех, «когда люди, оскорбленные действиями государства, были уже связаны устойчивыми социальными связями, ...имели могучих союзников внутри или вне государства и последние действия государства обнаруживали его уязвимость».^{xxiv}

Ч. Тилли пришел к выводу, что европейские государства были принуждены заниматься политикой согласования относительно защиты своих клиентов и граждан; к концу 18 века европейские «государственные чиновники несут ответственность за национальную экономику и положение рабочих, причем до такой степени, которую нельзя было и вообразить за сто лет до того»^{xxv}, а после второй мировой войны все государства начинают заниматься здравоохранением, образованием, семьей и финансами: в Норвегии с 1875 по 1975 гг. расходы на социальную систему выросли с 0,3% до 9,5% по отношению к ВВП, экономику и защиту окружающей среды – с 0,4% до 6,8%, администрацию и судебную систему – с 1,0% до 2,3%, военных – с 1,1% до 3,2%.^{xxvi} Ч. Тилли подчеркивает, что «еще больший (пропорционально) рост части национального дохода, употребляемого в системе социального обеспечения, в государствах, которые перешли к экономике централизованного планирования, как Советский Союз».^{xxvii}

Идеально общество, где внешнее принуждение определяет рамки, в которых люди действуют солидарно. «Фундаментальная проблема координации в обществе... скорее в том, чтобы гармонично согласовывать ожидания людей, а затем стимулировать на этой основе коллективно рациональные действия и в итоге осуществлять неравновесную и равновесную координации»^{xxviii}, во имя достижения общего блага контролируя соответствие своих индивидуальных интересов и целей. Современные государства, испытывающие натиск солидарных общественных групп вынуждены искать новые формы переговоров и «обсуждений» публичных тем, так как «солидарность – особый тип социального взаимодействия, при котором моральное должностное переводит ресурс идентичности в плоскость реальной деятельности, выдвигая на первый план надличностные предпочтения».^{xxix} Солидарное самопринуждение людей не выходит за рамки «человеческого», проявление свободы воли и духа человека над своими слабостями – условие существования не только для отдельного человека, но и для любой общности людей,

ибо «настоящее государство держится не принуждением и не страхом, а свободной лояльностью своих граждан – их верностью долгу; их отвращением к преступности; неподкупностью чиновников; честностью судей; патриотизмом избирателей; государственным смыслом парламентариев; гражданским мужеством писателей и ученых; инициативной храбростью и дисциплиной солдат. Все это не может быть заменено ничем. Человек есть самостоятельный волевой центр, субъект права, а не объект террора и эксплуатации. Он должен строить себя сам, владеть собою, управлять собою и отвечать за себя».^{xxx}

Отношения справедливости и солидарности стали доминирующими вопросами современной политической философии. Политическая философия была «захвачена» дискурсом о «теории справедливости» Дж. Ролза, основанной на идее «братства», «семьи», где все живут на началах солидарности. Солидарность и справедливость Дж. Ролза противостоят углублению различий между богатыми и бедными, образуют нити, связывающие общество, обуздывающие эгоистические устремления индивидов, удерживающие отверженных. Идею солидарности как связующих нитей подхватил Р. Рорти, расширив понятие солидарности до лояльности всех ко всем без учета различий и различий. «Советую людям быть разумными, мы только полагаем, что в пространстве разделяемых ими верованиях и стремлениях могут найтись такие, которые позволят сосуществовать без насилия».^{xxxi}

Теория гегемонии Антонио Грамши – это теория об организации социального согласия, это производство властвования посредством производства значений, которыми сама власть мобилизует и организует людей на изменение существующих условий. В отличие от А. Грамши, Шанталь Муфф и Эрнест Лакло развивают теорию гегемонии как переартикуляцию антагонистических дискурсивных практик, вплетая политику как способ конструирования, воспроизводства и изменения социального мира, в дискурсивную практику.^{xxxii} Теория Ш. Муфф и Э. Лакло спровоцировала разработку теории власти, сконцентрировала исследования феномена власти (авторитет, господство и насилие) в политическом пространстве.

В XXI в. все труднее руководить с помощью административного принуждения в условиях ослабления авторитета государственной власти и способности государства навязывать населению свои решения. Новые возможности координации и управления открываются применением информационных технологий в государственном управлении, расширением круга пользователей сетевых технологий. Свойственные индустриальному обществу иерархические способы управления теснятся децентрализованными системами с горизонтальными связями, предъявляющими иные требования, как к государственным гражданским служащим, так и к широкому кругу граждан – ответственность, качество работы, самостоятельность, идентификация с целями и смыслом деятельности, которых нельзя уже достичь с помощью классических форм принуждения. Принуждение как принцип управления сохраняются в регионах, находящихся в бедственном положении, где требуется быстрая мобилизация сил.

Внимание к человеку как носителю определенных знаний, компетенций и моральных норм становится ресурсом, определяющим настоящее и будущее общества и государства. Как пишет Э. Этциони, «индивиды постоянно находятся под воздействием двух основных факторов: полезности и моральных обязательств (причем оба этих фактора являются продуктом социализации). Относительная значимость этих детерминантов поведения определена историческими и социальными условиями, а в заданных условиях она зависит от личностных характеристик индивида».^{xxxiii} Упование либералов на саморегуляцию свободного рынка сдерживалось теми, кто признавал действенность моральных институтов, традиций, считая, что «свободный рынок неспособен к самовоспроизводству, он должен опираться на

институты, правила, нормы и привычки»,^{xxxiv} поскольку «институты относятся к более высокому уровню обобщения по сравнению с рынком и организациями. Принуждение к максимизации прибыли в экономических организациях, и тем более, в государственном секторе разрушает всякую солидарность, как и концентрация внимания граждан только на собственном благе, наделение ответственностью за общее благо государство ведет к разрушению сообщества.»^{xxxv}

Институты определяют «правила игры», по которым функционируют эти управленческие структуры».^{xxxvi} Г. Бредемейер, последователь Т. Парсонса, полагал, что принятые правила должны быть одинаковыми для всех, а исключение должно иметь достаточное моральное основание, которое должно доказываться тем, кто хочет нарушить постулат равенства. Критерий оценки справедливости в этом случае есть переменная решения (определяет действия человека) и переменная власти (наличие тех или иных полномочий). Факторы переменной решения, которые приводит Г. Бредемейер, таковы: человек не будет усердно работать, если не будет знать, что вознаграждение будет превышать его затраты; чем выше затраты человека, тем выше должно быть вознаграждение; если человек подвергается риску, вознаграждение должно быть увеличено; уверенность человека должна подкрепляться в случае увеличения разрыва между выполнением задания и получением вознаграждения; нельзя обязывать человека что-либо выполнить, не предусмотрев создание условий для выполнения работы. Переменная власти рассматривается как конфликт между ценностью решения индивида и остальных людей. Если справедливость нарушена, то необходимы перемены и совершенствование тех социальных институтов, которые делают возможным несправедливость.»^{xxxvii}

Новое понимание важности институтов предложил Л. Тевено, раскрывая связь между благом и понятиями «реального» и «нормы», «смысла». Идеал – благо – связан с частотой применения, которое порождает норму, смысл которой раскрывается общностью понимания, необходимого в ситуациях вовлеченности, взаимодействия индивидов. «Вовлеченность в мир – это, прежде всего испытание реальностью, которое зависит от того способа, каким агент воспринимает мир в определенном формате (публичных конвенций, функциональном, близости и т.п.)».^{xxxviii}

Различные инструменты для расшифровывания, раскрытия социальных интересов индивидов, их представлений о мире, социальных законов, напряжения между коллективным и частным, формирующих эти представления, вводятся в научный оборот: это и «стратегическое поведение» М. Крозье, «обмен на основе договора» Э. Фридберга, «бессознательные стратегии» или габитус П. Бурдьё.

Оценивание как координация вскрывает связь между моральными, когнитивными и материальными вопросами бытия индивида, группы и общества в целом. П. Бурдьё подчеркивает, что «координация зависит от познания, но формы познания различаются в зависимости от того, как рассматриваются люди и другие сущности» господствующими группами, но, не рассматривая «координацию как законообразный процесс, детерминированный, в основном, силами, принуждениями, правилами, диспозициями, габитусом и всем остальным», он предоставляет иным группам свою форму координации, в которой. «недетерминированные, динамические и креативные аспекты... возникают, напротив, из операций оценивания, от которых зависят акторы в своих действиях и в своем избирательном подходе к реальности.»^{xxxix} Ссылаясь на Пуфендорфа при обосновании различий оценок и ценностей относительно «морального качества» общего блага, П.Бурдьё настаивает на открытости для обсуждения и проверки вещей и отношений, устанавливаемых властью в качестве неоспоримых благ, для установления связности с точки зрения ценности в различных логиках оценивания, поскольку основанием для создания общего блага является «общая человеческая природа. Это общая черта различных порядков ценности и основа

чувства справедливости, которое их поддерживает, что становится заметным, когда оно оспаривается порядками ценности, ограничивающими общность (например, расизм) или расширяющими ее (например, некоторые версии экологии)».^{xl}

Никакое навязывание господствующей группой предпочтительных и оптимальных оценок без обсуждения и выявления на основе различных типов знания, в том числе и фонового, неявного, без учета оценок и мнений людей относительно цены вещей и меры «почтения» к людям не будет восприниматься ими иначе как применение репрессивной силы в отношении моральных существ. П. Бурдьё показывает зависимость оценок от форм и степени участия людей в различных видах деятельности, предполагающих различные прагматические режимы вовлеченности и приспособления к окружающему миру, но есть то общее, что служит основанием для переговоров, обсуждений и других взаимодействий. «У людей координация основывается на связи между поведением и ориентацией на какое-либо благо, определяющее реальность, которую необходимо принимать во внимание. Таким образом, мы контролируем собственное поведение и воспринимаем поведение других»^{xli} в силу общности человеческой природы.

Солидарность как принцип социального бытия кроется в общности человеческой природы (общность интересов, единодушие, взаимосвязанность, разделенная ответственность), предполагая объединение различных ресурсов и способностей социальных субъектов для достижения общих целей. Социальная солидарность имеет в основании представление о всеобщей социальной субъектности, которая делает возможным обсуждение и согласование интересов и ценностей участников широкого дискуссионного процесса.

Факт общественной солидарности осознается индивидами и порождает норму социальной справедливости (Л. Дюги). Если деньги координируют действия участников рынка, то политическая власть при опоре на силу закона и моральных ограничений позволяет координировать действия граждан путем правового регулирования и соблюдения закона судебной системой и другими органами исполнительной власти государства. Знания, полученные при наблюдении и мониторинге социальных процессов, распространение и хранение этих знаний через сети бюрократических и профессиональных организаций, СМИ и образовательных учреждений, формирует общество, осведомленность и взаимопонимание на основе социального знания относительно места и роли ведущих акторов и понимания того, что должно и может быть сделано, каким образом. Доверие является примером культурного и морального ресурса, который обеспечивает неформальные виды социальной координации. Успешной координация может быть в том случае, если формируется сотрудничество на сходном восприятии, расположении, ожиданиях, которые его стимулируют. Если нет подтверждения ожиданиям, то они будут восприниматься как обманчивые сигналы для общества и роста цинизма, подозрения и не просто отчуждения, а отвержения власти, не способной солидаризироваться с гражданами.

Доверие между массами и элитами, внутри этих групп, может быть измерено для определения степени солидарности общества: доверие граждан к согражданам и всем остальным; доверие масс к политическим или отраслевым элитам (политические институты и органы исполнительной власти, церковь, СМИ, полиция, судебная система, медицинские и образовательные учреждения); горизонтальные связи между политическими элитами и отраслевыми элитами; вертикальное измерение доверия (элиты – массы). Справиться с невежеством, непрозрачностью отношений для обретения доверия как результата социальной взаимности в целях сохранения социальной общности, общество может, снижая уровень социальной наивности, повышая гражданственные компетенции населения. Политическое управление в современном понимании заключается в выработке, принятии и исполнении общеобязательных для членов сообщества решений. Если концепция «governance» в классическом понимании политическое управление рассматривает как направляющие

действия правительств по выработке целей и направлений политики в различных сферах жизнедеятельности общества, их реализацию и внедрение с помощью аппарата государственного управления, то в настоящее время акцент перенесен именно на имплементацию политики в различных средах и поведение целевых групп в процессе имплементации, анализ динамики политики и ее реализация в государственно-частных сетях и саморегулирующихся социальных системах. То есть произошло смещение от иерархического контроля к «новому способу управления», более кооперативному способу, где государственные и негосударственные акторы участвуют в работе смешанных государственно-частных сетей». ^{xlii} Основополагающие принципы западной экономики – целенаправленное сокращение бюджетного дефицита, снижение инфляции, свободное перемещение капитала и поощрение прямых иностранных инвестиций, дерегулирование экономики, снижение предельной ставки налогов, свободный обменный курс валют – оказались нежизнеспособными и опасными: регулировать финансовый рынок должно государство, избегая рисков и неопределенностей, доходы и блага должны распределяться справедливо. Новый подход к формированию экономической и социальной политики как внутри государств, так и на международном уровне «ассоциируется с более справедливым распределением доходов, – заявил глава МВФ Стросс-Кан, – Нам нужна глобализация нового рода, более справедливая глобализация с человеческим лицом. Блага от экономического роста должны широко распределяться, а не просто присваиваться горсткой привилегированных людей». ^{xliii}

Анализ практикуемых взаимодействия российского государства и общества представляет собой известную сложность как в силу их многоуровневости, масштабности, так и мозаичности и деформированности информационного пространства, отражающего эти взаимодействия. Кроме того, как мы уже показали, «принуждение» и «солидарность» не являются простыми категориями, они требуют уточнения и прояснения в конкретных ситуациях интерпретации состояния политического поля и применения управленческих стратегий.

Эффективность системы государственного управления повышается за счет усиления взаимодействий между органами исполнительной власти (министерствами, службами, агентствами) и дополняется координацией федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов, публичных учреждений, неправительственных, некоммерческих организаций и частного сектора. Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации», определяя полномочия заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, в ст. 25 вводит функцию координации в соответствии с распределением обязанностей деятельность федеральных органов власти. К приоритетным полномочиям Правительства Российской Федерации относится координация работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для обеспечения сочетания интересов субъектов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения (ст. 43), причем федеральные министры наделены полномочиями по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (ст.20). Правительство Российской Федерации осуществляет координацию деятельности федеральных органов власти, которыми непосредственно руководит Президент Российской Федерации в соответствии с конституционными полномочиями ^{xliiv}, координация деятельности Президента и Правительства Российской Федерации закреплена Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» (ст. 697), Постановлениями Правительства Российской Федерации «О координационных и совещательных органах,

создаваемых Правительством Российской Федерации» от 5 июля 1994 г. № 788 (ст. 1389), «О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти» от 30 апреля 2004 г. № 226 (ст. 1765), «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» (от 16 апреля 2004 г. № 215 ст.1658), а также Постановлениями Правительства Российской Федерации «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации» от 27 октября 2007 г. № 709 (ст.4593), от 22 мая 2008 г. № 379 (ст. 2461). Однако согласованность действий государственных органов остается проблемным полем в организации управления. Разобщенность деятельности органов государственной исполнительной власти объясняется отсутствием согласованных методологических подходов и общих законодательных критериев, допускающих узко ведомственный подход к решению социальных и административных задач, различные структурные и правовые режимы функционирования структур министерств, служб и агенств.

Понимание необходимости сохранения солидарности в обществе постоянно демонстрируется руководителями российского государства. Так Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин, выступая с отчетом о деятельности правительства в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации 20 апреля 2011 г., подчеркнул, что «самая главная гарантия избежать различных социальных потрясений – это социально-экономическая политика в интересах российского народа с обязательным позитивным результатом в нашей с вами работе. Если люди будут видеть, что мы работаем, защищая их интересы, и добиваемся положительных результатов, повышается их уровень жизни, благосостояния, уверяю вас – никаких проблем, связанных с гражданским миром, поддержанием гражданского мира в нашей стране никогда не возникнет».^{xlv} Безусловно, выступление «лидера нации» задает ориентиры политическому дискурсу в ответственный период, но это фасад, каким ему надлежит быть. Что за фасадом?

Неизменность патерналистской риторики не позволяет надеяться на изменение взаимоотношений государства и граждан в сторону признания равноправных и взаимобязательных отношений, присваивает право говорить об интересах народа только «не наивным» людям, понимающим высшие смыслы и прагматику управления. Но для продуктивности политической дискуссии обязательна эмоциональная вовлеченность – от сильного стыда до воодушевляющей гордости – необходимое чувство самосовершенствования,^{xlvi} столь свойственных «наивным», простым людям.

«Отдельные элементы, которые стремятся что-то дестабилизировать»^{xlvii} - всего лишь инфлюэнца, не опасная, по мнению Председателя Правительства Российской Федерации, для здорового организма.

Навязывание правящей группой мнений о оценок, убеждающих в необходимости подчинения ради светлого будущего, односторонняя зависимость подданных от властвующих (механическая солидарность) противостоит практикам органической солидарности (Э. Дюркгейм), предполагающим солидарность и объединение для организации взаимодействия с властью на равных.^{xlviii} Сама практика навязывания как информационно-идеологическая форма принуждения не предусматривает обмена и сделки с гражданами в ходе переговоров, что встречает достаточно солидарный отпор политике властей со стороны общества, пусть и выраженный в вербальной форме. На вопрос исследователей Левада-центра: «Чем, по вашему мнению, прежде всего, обеспокоены люди, находящиеся сейчас у власти?» были получены следующие ответы: собственной выгодой - 27%, стремлением удержаться у власти – 27%, интересами развития страны – 14%, национальной безопасностью – 10%, защитой крупных корпораций – 12%, благосостоянием обычных граждан – 3%.^{xlix}

Низкий уровень доверия населения к аппарату государственного управления дополняется и низким уровнем доверия к лично незнакомым людям: 76% опрошенных считают, что с людьми надо быть осторожным, только 18% полагают, что людям можно доверять, причем большинство из «доверяющих» - молодые люди, не имеющие жизненного опыта, 52% заместили снижение уровня взаимного доверия, 73% считают, что преобладает разобщенность в отношениях между людьми.¹ Отсутствие доверия общества к вертикали власти и низкий уровень доверия в самом обществе подрывают существование самого государства, лишают его перспектив развития, поскольку «национальное благосостояние ... обусловлено одной-единственной стороной культуры: уровнем доверия в обществе».^{li}

Возникает двойственное отношение к государству: от крайних форм недоверия до роста требований «сильного государства, способного контролировать сограждан»^{lii} на фоне роста асоциальных явлений – взяточничества, коррупции в различных формах, которые становятся стратегиями превращения в индивидуальном порядке навязанных властных отношений в согласованные^{liii}, но ограничивающие рынок, конкуренцию, усиливающие зависимость от внешних факторов,^{liv} уничтожающих человеческое достоинство.

Удвоение обездоленности и «отлучения» (эффект гетто П. Бурдые)^{lv} наблюдается не только в экономическом, но и в географическом, инфраструктурном, профессиональном, сословно-групповом, культурно-информационном срезе. Устанавливается обывательский климат снижаются жизненные горизонты, большую часть граждан (прежде всего, пенсионеры, жители малых городов и сел) социологи поместили в зону депривации, где у людей «отсутствуют и солидарность, и ответственность, и надежда как-то выйти из тяжелой жизненной ситуации», - считает директор по исследованиям ФОМ Елена Петренко. Социально-экономическое неравенство дополняется агрессивным навязыванием и укреплением потребительских и культурных практик наиболее обеспеченных (эффект клуба П. Бурдые)^{lvi} в большинстве средств массовой коммуникации, что усиливает маргинализацию значительной части населения, господствующий класс всегда включен в символическую борьбу за навязывание «и даже вдалбливания» картины «социального мира, отвечающего их интересам», приручая подвластных.^{lvii}

«Непредвзятый наблюдатель нравов и этоса правящего сословия России без труда обнаружит, что в отношении отечественного общества оно осуществляет (осознанную или бессознательную) операцию антропологической минимизации и релятивизации. Проще говоря, не добившиеся успеха – а таких в России подавляющее большинство – для элиты не вполне люди, а возможно, даже и совсем не люди. Отношения между богатыми и остальными в России не могут быть описаны и поняты в категориях социального и культурного отчуждения и вражды, речь идет о большем – отношениях имеющих общий антропоморфный облик, но фактически двух различных видах живых существ...».^{lviii} 38% населения страны отрезаны от общества распутицей и географией,^{lix} но еще большие расстояния разделяют бедных и богатых в России. «Благосостояние – это не только доход, количество квадратных метров или килограммов на душу, но и экология, безопасность и качество госуслуг... Когда элита перевозит детей за рубеж, это показатель того, что даже выигравшие количественно глубоко не удовлетворены происходящим». В итоге 40% населения проиграло: уровень реальных доходов 20% самых бедных упал в 1,45 раза, еще 20% - в 1,2 раза. У каждого пятого россиянина он остался таким же, как накануне распада СССР. Доходы 20% самых обеспеченных выросли вдвое, еще 20% - на четверть. По словам Е.Ясина, фактически Россия – это две страны.^{lx} «Те, кто уже достиг богатства и могущества, с гораздо большей легкостью откажутся от своих сетей доверия, насаждают неравенство и создают независимые центры силы».^{lxi} 90% создаваемого в стране богатства принадлежит нескольким сотням человек (совокупное богатство первой сотни составило 432 млрд. долларов против 297 млрд.

долларов в 2010 г., а капитал 200 богатейших российских бизнесменов «весит» 499 млрд. долларов».^{lxii}

Рост покупательской способности среднемесячного дохода в России в 2008 г. к уровню 1990 г., по подсчетам группы Е.Ясина (Исследование Высшей школы экономики), составил 45% за счет алкоголя, сигарет и доступных автомобилей. В 2009 г. на средний месячный доход можно было купить 171 полулитровую бутылку водки против 33 бутылок в 1990 г., более всего подорожало обслуживание жилья (3 раза), доля расходов на продукты питания снизилась незначительно. 18,5% населения страны в 2010 г. относилась к разряду бедных при величине прожиточного минимума 5902 рубля в четвертом квартале года.^{lxiii}

Предложения экспертов о «локализации и изоляции»^{lxiv} отсталых и беднейших слоев могут поражать циничной простотой, но их практическая реализация идет с 90-х гг. XX в.^{lxv} Широкая информатизация и повседневность приближают момент, когда интеллектуалы поймут, «что массы ради знания в них уже не нуждаются. Дело в том, что массы сами прекрасно и отчетливо все знают, знают даже намного лучше, чем интеллектуалы, и гораздо лучше могут это выразить. Однако существует система власти, которая этот дискурс и знание запрещает, перечеркивает и объявляет недействительными. Это власть, которая существует не только в органах высшей цензуры, но и очень глубоко и незаметно проникает во всю сеть общественных отношений. Так что сами интеллектуалы являются частью этой системы власти, да и сама идея, что они служат носителями «совести» или «сознания» и дискурса, также является частью этой системы. И теперь роль интеллектуала состоит не в том, чтобы, пройдя «немного вперед» или слегка отодвинувшись «в сторону», высказывать за всех безмолвную истину, а скорее, наоборот, в том, чтобы бороться против всех видов власти там, где он сам представляет собой сразу и объект, и орудие: в самом строе «знания», «истины», «сознания» и «дискурса». Как раз там, где теория не будет выражать практику, толковать ее, прилагаться к практике, она станет практикой. Но практикой локальной, практикой региональной, точечной, практикой ... не тотализующей. Это будет борьба против власти, борьбой за то, чтобы выявлять и подрывать ее там, где она более всего невидима и коварна. Борьбой не за какое-то «овладение сознанием» (ибо уже давно сознание как знание обретено массами, а сознание как субъект захвачено, занято буржуазией), но за подрыв и захват власти, бок о бок со всеми, кто борется за нее, а не в отдалении, якобы нужном для того, чтобы их просвещать».^{lxvi}

Исследователь В. Э. Бойков достижение ценностного консенсуса между различными слоями и группами населения считает главной задачей политического управления в России, поскольку либерально-консервативная модель противостоит, по его мнению, традициям, ценностям и символам, разделяемым населением России. Самостоятельный путь развития страны в 2009 г. был приемлем для более половины респондентов, снижение доли приверженцев социалистической идеи с 19,1% в 2006 г. до 12,4% в 2009 г., не привело к росту приверженцев капитализма, который был привлекателен в 2003 г. для 7% и в 2009 г. для 8% опрошенных, и даже в группе предпринимателей его сторонников всего 13,3%. В массовом сознании распространены преимущественно ценности социал-демократического толка, которые принимают 55-60% опрошенных, но доминируют ценности потребительского общества и прагматические установки жизнеобеспечения. Сократилось число тех, кто считает участие в выборах обязанностью гражданина, оценка личного влияния на власти и судьбу страны участием в выборах уменьшилось с 61,5% в 1995 г. до 19,2% в 2009 г. О полном непонимании действия властей в 2009 г. признались 54,2% опрошенных, 70% считали, что власти мало заботятся о «простых» людях.^{lxvii} Режимные характеристики принятия решений характеризуются населением как администрирование чиновников и единоличные решения высших руководителей.^{lxviii}

Терминальные ценности массового сознания (личная безопасность, здоровье, семья и дети, комфортная жизнь) мало связаны с инструментальными (профессионализм, образованность, нравственность, межнациональная и межэтническая толерантность). Материальное благополучие значимо для 46,1% респондентов, а ценность высшего образования – для 12,1%. Число тех, кто считал «большие различия в доходах людей» стимулами для личных достижений, сократилась в 2009 г. до 20,8% , против 40,4% в 2006 г., так же возросло количество не согласных с этим суждением (с 47,8% в 2006 г. до 64,8% в 2009 г.). Степень личной защищенности оценили как низкую 80% респондентов, что даже выше, чем после финансового дефолта 1998 г., 8% считают ее средней и 4% – высокой; 50,2% опасаются «потерять нажитое ... из-за каких-то неблагоприятных изменений или потрясений в нашей стране», 18,5% уже ничего не опасаются, так как «уже нечего терять». Только 10% населения показывают оптимистичное настроение.^{lxi} Основная ценностная ориентация населения – «социальная справедливость» как социально-приемлемый тип отношений. Ее нарушает, в первую очередь, по мнению опрошенных, неравенство возможностей получения хорошего заработка (50% в 2009 г.). 70-80% респондентов считает, что социальная справедливость состоит в равной ответственности перед законом, судом, в наличии одинаковых условий получения качественных медицинских услуг, образования, соответствии доходов выполняемой работе, отмечая недостаточную реализацию социальной справедливости в проводимой государством политике, расхождении представлений о социальной справедливости и социальной политики и практики жизни.

Личным качествам человека (ум, здоровье, трудолюбие, внешний вид) среди факторов, определяющих социальное положение и престиж, которые в 1987 г. высоко оценивало 58,5%, в 2009 г. отдали предпочтение только 22% респондентов, но в качестве таковых выделили владение материальными и другими ценностями 51,5% в 2009 г. против 35,8% в 1987 г., оставив в близких границах факторы доступа к власти, личные достижения в образовании, профессиональной подготовке, социальное положение и родственные связи, авторитет, определяемый служебным положением.^{lxx} Н. Лапин отмечает сложную смену стереотипов о роли государства в обеспечении благополучия человека. Число «халявщиков» среди экономически самостоятельных людей - 62%, среди самых молодых респондентов с высшим образованием - 62%, среди учащихся 73%, среди руководителей 67%.^{lxxi}

Налицо рассогласование между признаваемыми признаками социального ранжирования и уровнем доходов, что отмечает 2/3 населения, включая представителей высококвалифицированных технических и гуманитарных профессий; девальвация труда и высококвалифицированного в том числе, цена рабочей силы находится на предельно низком уровне. Несоответствие социальной реальности представлению о роли государства в установлении принципов социальной справедливости и политики отчуждает население от политического класса, представителей государственной власти и владельцев крупной собственности, влияющих на принятие политико-государственных решений. Социологи отмечают долговременный стресс от недостаточного удовлетворения потребностей в материальных благах, медицинских услугах и безопасности, соблюдении трудовых и гражданских прав.

Социальное партнерство между государством, работодателями, в числе которых и государство, и профсоюзами находится на низком уровне: только 4,5% респондентов высоко оценили действия профсоюзов по защите социальных и трудовых прав работников. Согласно исследованию ВЦИОМ, 80% населения убеждено, что их трудовые права защищены недостаточно, только 10% отметили достаточный уровень защиты (в 1994 г. только 6%), 12% считает, что права защищает профсоюз на предприятии, а советы трудового коллектива, забастовочные и стачечные комитеты признали защитниками трудовых прав 2% опрошенных, относит к числу защитников трудовых прав дирекцию предприятия 7%,

непосредственных руководителей подразделений 7%, считают, что никто реально не защищает – 50%, 67% ни к каким способам защиты не прибегали, 11% обращались к начальству, обращались в профсоюз - 5% респондентов.^{lxxii}

Разработанный в течение марта 2011 г. пакет мер, предусматривающий повышение статуса инженерных специальностей и улучшения подготовки инженерных кадров, получил развитие в провозглашении новой формы социальной ответственности – улучшение условий труда и повышении квалификации рабочих, которую должны продумать и организовать РСПП и профсоюзы. Если в общем количестве работающих доля рабочих около 17,5%, то в металлургии, недропользовании, строительстве, перерабатывающих предприятиях – более 70%. Старение кадрового потенциала связано с проблемой оплаты труда (размер средней заработной платы 17 тыс. руб. на фоне общей «девальвации оценки труда рабочего человека» в 90-е годы), но гарантированная тарифная часть ориентирована на величину прожиточного минимума в большинстве отраслей (только в строительстве и добывающих отраслях – до 71%); все виды надбавок, поощрений, социального страхования находятся в ведении администрации. «Диалог между работниками и работодателями практически всегда не является равноправным, при том, что социальное партнерство считается во всех цивилизованных странах самым эффективным механизмом улучшения социального положения рабочих, да и других профессий тоже, безусловно, надо стимулировать наших работодателей к тому, чтобы они осознали свою социальную ответственность», - произнес Президент России на встрече с РСПП. Коллективными договорами и соглашениями охвачено 92% рабочих, но они являются формальными. При том, что в системе ПТУ обучается 2 млн. человек, только 15% их выпускников работают по специальности. Более четверти рабочих трудятся в условиях, не отвечающих санитарным нормам, в 2010 г. инвалидами на производстве стали 8 тыс. человек, около тысячи человек погибло на обрабатывающих, металлургических и добывающих предприятиях.^{lxxiii}

Отношения органов исполнительной власти с некоммерческим сектором получили низкую оценку в отчете Общественной палаты Российской Федерации за 2010 г.^{lxxiv}

28 февраля 2011 г. Министр юстиции А. Коновалов, выступая на коллегии ведомства, заявил о том, что «любая противозаконная активность, которая мимикрирует под те или иные формы деятельности НКО, должна своевременно выявляться и пресекаться специализированными органами». Поправки к гражданскому кодексу, разрабатываемые юристами президентского совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в рамках концепции развития гражданского законодательства, одобренной президентом в ноябре 2009 г., предусматривают новые нормы, законопроект уже поступил в правительство и может быть официально внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации. Если в настоящее время в России действует мировой стандарт (для создания профсоюза, например, достаточно 3 человек, а для ассоциации – 2-х), то поправки предусматривают увеличение учредителей до 5 человек. Кроме того, если сейчас допускается 28 видов некоммерческих организаций, то с 1 января 2013 их должно остаться 6 (4 разновидности общественных объединений – общественная организация, общественное движение, общественный фонд, орган общественной самодеятельности – будут заменены общественными организациями граждан и отнесены к корпоративным (основанным на членстве) НКО наряду с «союзами» и «ассоциациями». Предложено изъятие категории «общественное движение», которой пользовались организаторы политических организаций ввиду требования Минюста о минимальной численности членов партии 45 тыс. человек. Перечень причин отказа в регистрации дополнен противоречиями «уставных целей основам нравственности». В число корпоративных НКО, к которым предъявляются такие же требования, как и к потребительским кооперативам, предложено относить садово-огороднические товарищества, общины коренных народов России и др.

Организации, в которых отсутствуют члены (унитарные организации – фонды, учреждения и религиозные организации), для ведения предпринимательской деятельности должны будут создавать специальные хозяйствующие организации, к которым предъявляются требования, аналогичные предъявляемым к бизнес-организациям. Если для регистрации благотворительной организации, занимающейся благотворительной деятельностью, сейчас достаточен уставной капитал в размере 10 тыс. руб., то поправки предусматривают разрешение коммерческой деятельности благотворителей в форме общества с ограниченной ответственностью с установлением минимального размера уставного фонда 500 тыс. руб. Думский комитет по делам общественных объединений не в курсе готовящегося законопроекта, президентский совет по развитию гражданского общества и правам человека не вмешивается в работу.^{lxxv}

Советник Президента Российской Федерации Евгений Юрьев на встрече с получателями государственных грантов на социальные проекты заявил о целевой поддержке НКО, приносящих пользу, а не вред. Президент России Д. А. Медведев согласился с тем, что «зачастую возникает представление, что государственные гранты получают карманные кремлевские неправительственные организации, которые неизвестно куда их потом тратят». В апреле 2010 г. президент России Д. Медведев подписал Федеральный Закон о введении института «социально-ориентированных НКО», которым органы государственной власти и местного самоуправления в приоритетном порядке должны оказывать экономическую поддержку, в декабре 2010 г. ряд НКО получил налоговые льготы.

Сайт Минспорттуризма разместил на своем сайте «Методические рекомендации по профилактике и противодействию экстремизму в молодежной среде», подготовленную совместно с МВД и ФСБ, в которой прямо говорится о «подрывной деятельности иностранных НКО», об активизации попыток «иностранных неправительственных некоммерческих организаций и международных организаций по использованию молодежи для осуществления деятельности, направленной на трансформацию политической системы России».^{lxxvi}

Между тем, массовые выступления россиян чаще всего связаны с защитой своих прав: в январе-феврале 2005 г. в Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже, Липецке, Нижнем Новгороде, Саратове и других городах прошли митинги против закона о монетизации льгот, собравшие от 3 до 10 тыс. человек. власть пошла на уступки – внеплановое повышение пенсий (115 млрд. руб.), сохранение большинства льгот местного уровня.

19 мая 2005 г. в городах Владивостоке, Якутске, Москве, Санкт-Петербурге прошли автопробеги против введения запрета на ввоз автомобилей с правым рулем, закончившиеся отменой запрета.

В январе 2006 г. в Москве, Санкт-Петербурге, Магадане, Владивостоке, Екатеринбурге – митинги против изменений ПДД; результат: отсрочка на год ввода правила перевозки детей в специальных крестах и снятие запрета на красные сигналы поворота.

В феврале 2006 г. жители около 20 городов провели акцию «Нет мигалкам!» в поддержку О.Щербинского, который в марте был оправдан.

В декабре 2009 г. во Владивостоке, Москве, Санкт-Петербурге проведены акции против повышения транспортного налога, 5 тыс. человек участвовали в митингах только в Калининграде, где добились решения местной думы о сокращения налога.

Дело Е. Бычкова, «стояние» против Охта-центра, защита Химкинского леса у всех на слуху, протесты беременных женщин и молодых матерей против снижения выплат по беременности и родам (привели к отмене решений с 1 января 2011 г.) стали проявлениями солидарности населения в 2010 г.

Весной 2011 г. Президент и Председатель Правительства потребовали защитить право граждан на «свободное и бесплатное рыболовство», отреагировав на массовые акции

протеста граждан против поправок к федеральному закону «О рыболовстве», принятых Государственной Думой в декабре 2010 г.. Акции прошли в 15 городах России, только в Казани собрали больше 3 тыс. человек, в Москве более 1 тыс. человек. Люди вышли с лозунгами: «Отстояли Волгу в 43-м, отстоим и сейчас», «Чиновник, думай о старике, не лишай его отдыха на родной реке». По данным Росрыболовства, рыбаков в России насчитывается 20 -25 млн. человек.^{lxxvii}

Выступление доктора Л. Рошаля на Форуме медицинских работников вызвало «гнетущее чувство пессимизма» работников Министерства здравоохранения и социального развития, спровоцировало несообразную акцию протеста чиновников против дилетантов в управлении.

В 67 субъектах РФ более половины населения полагает, что проживает в регионе с высоким уровнем криминогенности. Правовой нигилизм и неверие в органы государственной власти, внеправовая реакция на совершение преступлений и самих преступников. В г. Екатеринбурге городской родительский комитет выступил с заявлением о выплате 100 тыс. руб. каждому жителю России, который передаст педофила в руки милиции, 500 тыс. руб. каждому убившему педофила или нанесшего ему увечья.^{lxxviii} Ожидания населения от работы правоохранительных и судебных органов совпадают с ожиданиями европейцев, но сами результаты – не соответствуют общественным ожиданиям. Правовой нигилизм, неформальные правила и нормы, которые и были еще несколько лет назад регуляторами, а теперь действующий регулятор – насилие (беспредел).^{lxxix} Спрос на правосудие растет снизу: все больше людей обращается в суд, о чем свидетельствуют данные сайта Высшего арбитражного суда и сайта судебного департамента – около 9 млн. дел в год., но, как отмечает Пастухов, «везде, где власть прямо или косвенно является непосредственным участником правоотношений, растут правовой произвол и правовой нигилизм»,^{lxxx} правосудие превращается в административный процесс^{lxxxii} право остается в России «неотделенным» от экономических, политических и личных отношений, оно как бы растворено в них».^{lxxxii}

Осенью 2010 г. был введен мораторий на аресты за экономические преступления и отменен нижний предел наказания за нетяжкие преступления в виде лишения свободы в целях либерализации уголовного законодательства. Согласно расчетам оперативных органов, ущерб от экономических преступлений за 2009 г. составил 1 трлн. руб.^{lxxxiii} В. Овчинский, генерал милиции и советник председателя Конституционного суда, выступил с критикой части поправок, предложенных кремлевской администрацией, отменяющих нижний порог санкций за некоторые опасные преступления, дающих на откуп судьям решений об условно-досрочном освобождении осужденных за грабеж, разбой, квалифицированную кражу, причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего. «Десятки ученых, юристов, эксперты Общественной палаты, эксперты Государственной Думы, Правовое управление Думы, Комитет по Конституционному законодательству, Правовое управление Совета Федерации – все вынесли категорически отрицательное заключение по этому законопроекту. Но эти заключения были выброшены в мусорное ведро. Законопроекты протащили через Совет Думы, проштамповали, проголосовали, как обычно». Эти слова стоили В. Овчинскому занимаемой должности за выполнение, по сути, его должностных обязанностей. Формальная формулировка «дал публичную негативную оценку законопроекту, который, став законом, мог бы явиться предметом рассмотрения Конституционного суда».^{lxxxiv}

Рост низовой солидарности, отмеченный Общественной палатой Российской Федерации, наблюдается в тех социальных сегментах, где выполнение государством своих функций снижено: это и детские дома, обеспечение лекарствами и медицинским обслуживанием детей, стариков, помощь бездомным и неприкаянным людям. Только от 3 до

5 % населения занимались благотворительностью.^{lxxxv} Принимали участие в тушении пожаров летом 2010 г. 3% населения, привозили продукты, одежду и медикаменты 5%, переводили деньги 2%.^{lxxxvi}

Считают возможными протестные выступления с политическими требованиями 23% российского населения, 36% в Москве и 35% в Санкт-Петербурге.^{lxxxvii}

ii Гинс Г.К. Современный капитализм и предстоящая эпоха (философия солидаризма) // Портрет солидаризма. Идеи и люди. М. 2007; Спиридонова В.И. Эволюция идеи государства в западной и российской социально-философской мысли. М. 2008; Федотова В.Г. Хорошее общество. М. 2005; Клемент К.М., Мирясова О.А., Демидов А. (ред.) От обывателей к активистам: зарождающиеся социальные движения в современной России. М. 2010.

iii Wessels W. Teaching Companion – Theories and Strategies of European Integration. – Koln: Jean Monnet-Lehrstuhl für politische Wissenschaft und europäische Fragen, Universität zu Köln. March 2006. P. 82.; Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Governance and Institutional Development // European Integration Theory. Oxford. 2003. P. 111.; Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Multi-Level Governance // European Integration Theory. Oxford. 2004. P. 97-115; Wallace H. Policy-making in the European Union. Oxford. 2000. P. 30-36; Smith M.E. Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy // Journal of European Public Policy. N 11 : 4 august. 2004. P. 743.; Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main. 1991; Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main. 1993; Borzel T. What's so Special about Policy Networks? – An Exploration on the Concept and its Usefulness in Studying European Governance // European Integration Online Papers (EIOP) Vol. 1. N 16. 1997. P.1; Modern Governance: New Government-Society Interactions. London. 1993. P. 2 - 4.

iv Словарь иностранных слов. М., 1955.

v Словарь русского языка. М., 1963.

vi Бурдьё П. Социология социального пространства. М. 2007. С. 29.

vii Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Т. 2. М., 1997. С. 633.

viii Almond G.A. Comparative Political Systems // Journal of Politics. Vol. 18. 1956. P. 395.

ix Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. / Пер. с англ. Менской Т. Б. М. 2009. С. 155.

x Тилли Ч. Демократия. М. 2007. С. 29.

xi Тилли Ч. Демократия. М. 2007. С. 29 - 41.

xii Тилли Ч. Демократия. М. 2007. С. 120.

xiii Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. М. 2009. С. 154.

xiv Парсонс Т. Системы современных обществ. М., 1997.

xv Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. Пер. с англ. Менской Т. Б. М. 2009.

xvi Там же, С. 58 – 61.

xvii Тилли Ч. Режимы и их оспаривание // Логос. 2008. № 6. С. 105.

xviii Walzer M. Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. N.Y., 1983. p. 120.

xix Тилли Ч. Режимы и их оспаривание // Логос. 2008. № 6. С. 106.

xx Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. М. 2009. С. 151.

xxi Скотт Дж. Благими намерениями государства. М. 2005.

xxii Tilly Charles. Regimes and Contention / Ed. By Thomas Janoski. The Hand book of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. P. 424 - 440.

xxiii Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. / Пер. с англ. Менской Т. Б. М. 2009. С. 153.; см. также Бурдьё П. Социология социального пространства. С. 233.

xxiv С. 154.

xxv Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. / Пер. с англ. Менской Т. Б. М. 2009. С. 182.

xxvi Там же, С. 181.

xxvii Там же, С. 181.

- xxviii Clower R.W. Economic Doctrine and Method. Selected Paper of R.W. Clower. Aldershot, 1995. p. 6.
- xxix Барсукова С.Ю. Солидарность участников неформальной экономики (на примере стратегий мигрантов и предпринимателей) // Социологические исследования. 2002. № 4. С. 6.
- xxx Ильин И.А. О свободной лояльности // Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 2. кн.1. М. 1993. С. 229.
- xxxi Rorty R. Justice as a Larger Loyalty // Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives. Ed. By R. Bontecoe and M. Stepaniants. Honolulu: The University of Hawaii Press. 1997. P.13.
- xxxii Муфф Ш. К антагонистической модели демократии // Логос. 2004. № 2. с. 193.; Laclau E. New Reflections on the Revolution of Our Time. L., N.Y. 1990.
- xxxiii Etzioni A. The Moral Dimension. Toward a New Economics. N.Y., L., 1988. P. 63.
- xxxiv Walzer M. La Justice dans les institutions // Esprit. 1992. Vol. 180. N 3 - 4. p. 114.
- xxxv Денхофф М. Границы свободы. М. 2001. С. 227.
- xxxvi Menard C. Markets as Institutions versus Organizations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts // Journal of Economic Behavior and Organization. 1995. Vol. 28. N 2 P. 161-182.
- xxxvii Bredemeier H.C. The Federal Public Housing Movement. A Case Study of Social Change. N.Y. 1980.
- xxxviii Тевено Л. Какой дорогой идти? Моральная сложность «обустроенного» человечества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Том 3. № 3. с 84
- xxxix Бурдые П. Социология социального пространства. М. 2007. С. 88
- xl Там же, с. 101.
- xli Там же, с. 106.
- xlii Mayntz R. New Challenges to Governance Theory // Jean Monnet Chair Papers. UNI. The Robert Schman Center. N 50. Florence. 1998. P. 11.
- xliii Башкатова А. Глобализм с человеческим лицом. «Вашингтонский консенсус не выдержал проверки экономическим кризисом» / Независимая газета. 06. 04. 2011.
- xliv СЗ РФ. 1997. № 51. ст. 5712.
- xlv Председатель Правительства России В. В. Путин представил в Государственной Думе отчет о деятельности Правительства Российской Федерации за 2010 год. – <http://www.premier.gov.ru/events/news/14898>.
- xlvi Рорти Р. Обретая нашу страну: политика левых в Америке XX века. М. 1998. С.10
- xlvii Там же.
- xlviii Хлопин А. Становление гражданского общества в России: институциональная перспектива // Pro et Contra. 1997. Т. 2. № 4. С. 67- 68.
- lxix Официальный сайт Левада-центр. Опрос 11 марта 2011 г. Публикация 06.04.2011. - <http://www.levada.ru/press/2011040605.html>
- l Ежегодный доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации». Сайт Общественной палаты Российской Федерации. <http://www.oprf.ru/documents/1151/1337/>
- li Fukuyama F. The Social Virtues and the Creation of Prosperity. N. Y. 1996, p. 7.
- lii Fukuyama F. The Social Virtues and the Creation of Prosperity. N. Y. 1996, p. 99.
- liii Etzioni A. The Moral Dimension. Toward a New Economics. N.Y., L. 1988. P. 231; Нуреев Р. Социальные субъекты постсоветской России: история и современность // Мир России. 2001. № 3. С. 59.
- liv Паппэ Я. Олигархи. Экономическая хроника 1992 - 2000. М. 2000. С. 98,138.
- lv Бурдые П. Социология социального пространства. Пер. с фр. М. 2007. С. 63; Денисов А. Россияне живут в социальном гетто. Гражданский климат в России меняется не в лучшую сторону / Независимая газета. 06.04.2011.
- lvi Бурдые П. Социология социального пространства. Пер. с фр. М. 2007. С. 62.
- lvii Там же, С. 92.
- lviii Соловей В.Д. Русская история: новое прочтение. М. 2005. С. 295.
- lix Попов М.В. Как защитить крестьян от беспредела. Сайт Общественной палаты Российской Федерации
- lx Кувшинова Ю. Две России // Ведомости. 11.04.2011.
- lxi Тилли Ч. Демократия. М. 2007. С. 195.
- lxii Бахарев И. В полтора раза больше миллиардеров. Газета.ру. Финансы. 15.04.2011г. – <http://www.gazeta.ru>; Бовт Г. Оффшорная Россия / Известия. 07.04.2011.; Осипов Г. Россиян облагают все новыми поборами. 21.04.2011. <http://fintimes.km.ru/ekonomika-rossii/ekonomika-rossii/15819>; Хрусталева М. Российским пенсионерам – гайдаровский привет! 23.03.2011. <http://fintimes.km.ru/analitika/sotsialnye-problemy-v-rossii/15528>; Хазин М. Путин поставил ультиматум «профсоюзу олигархов» -<http://fintimes.km.ru/analitika/ekonomika-rossii/15825>.

- lxiii Николаева Д. Советская обеспеченность стала доступнее. Кризисное снижение бедности в 2010 г. остановила перепись населения / Коммерсантъ. № 62 (4603). 09. 04. 2011.
- lxiv «Единая Россия» вместе с ФНПР видит экстремизм в докладе ИНСОРа «Стратегия 2012» / Газета.ру. 06.04.11. ; Башлыкова Н. Профсоюзы обвинили ИНСОРа в экстремизме. И хотят, чтобы прокуратура в этом удостоверилась / Коммерсантъ-Online , 07.04.11.
- lxv Севрюков Н. «Реформы» и Россия. Информационно-аналитическое издание Интернет против Телеэкрана. – [http://www.contrtv.ru common/1658](http://www.contrtv.ru/common/1658)
- lxvi Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. М. 2002. С. 57.
- lxvii В. Э. Бойков Социально-политические ценностные ориентации россиян: содержание и возможности реализации // Социологические исследования. № 6. 2010. С. 27 – 35.
- lxviii Там же, с. 34.
- lxix Там же, с. 35.
- lxx Там же, С.30; зависимость размера личных доходов от способностей, личных усилий и качества труда работников ощущают только 7% россиян // Т.И. Заславская. Социокультурный аспект трансформации российского общества // Социологические исследования. 2001. № 8. С. 9; перемещение на периферию личных факторов в определении материального достатка отмечается в исследовании Горшкова М. и Тихоновой Н. Феномен городской бедности в современной России. М., Летний сад. 2003. С. 73-75; Горшков М. К., Тихонова Н. Е. Богатство и бедность в представлениях россиян // Социологические исследования, 2004. № 3. С. 16 – 20.
- lxxi Лапин Н.И. Власть, вседозволенность и свобода в ценностном сознании россиян // Социологические исследования. 2003. № 6. С. 82 - 83.
- lxxii Официальный сайт ВЦИОМ - <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=111254>
- lxxiii Граник И. Дмитрий Медведев взял на себя труд. Президент потребовал улучшить условия для рабочих / Коммерсант, № 59, 06 апреля 2011 г.
- lxxiv Ежегодный доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации». Сайт Общественной палаты Российской Федерации. <http://www.oprf.ru/documents/1151/1337/>
- lxxv Хамраев В. Гражданское общество переписывают в кодекс. НКО накроет второй волной поправок. / Коммерсант, № 36 (4577).02.03.2011.
- lxxvi Граник И. Государство поделит НКО на полезные и вредные. Первым дадут денег, за вторыми присмотрят. / Коммерсант. № 62 (4603). 09. 04. 11.
- lxxvii Черных А., Бутрин Д., Тяжлов И. Власть глушит рыбный бунт. Президент и премьер встали на защиту человека с удочкой /Коммерсант, № 61. 08. 04. 11.
- lxxviii Аналитические материалы сайта правозащитного движения «Сопrotивление» - <http://www.soprotivlenie.org/&id=3&cid=204&t=v>
- lxxix Пастухов В. Б. Бес права. Русское право как ускользающая реальность // Политические исследования. 2011. № 2. С. 163.
- lxxx Там же, с.165.
- lxxxi Там же, с.166.
- lxxxii Там же, с. 170, с.162.
- lxxxiii Из-за экономических преступлений Россия потеряла 1 трлн. руб. / Бизнес и финансы. 27.01.2010. – <http://fintimes.rm.ru/node/9472>
- lxxxiv Хрусталев М. За экономические преступления зажать не будут? / Бизнес и финансы. 17.03.2011 - <http://fintimes.km.ru/ekonomika-rossii/ ekonomicheskie-prestupleniya/15468>.
- lxxxv Официальный сайт ВЦИОМ - <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=4383>
- lxxxvi Официальный сайт ВЦИОМ - <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13840>
- lxxxvii Официальный сайт Левада-центра.16 апреля 2011. – <http://www.levada.ru/press/2011041804.html>