



УДК 323.2

## СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ТРАКТОВКИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

М. Н. Концыбовская, И. В. Андропова<sup>1</sup>

Саратовский государственный университет

<sup>1</sup>Поволжский государственный университет телекоммуникаций  
и информатики, Самара

E-mail: mkoncybovskaya@mail.ru, m838om@mail.ru

В данной статье рассмотрены основные трактовки политической функциональности институтов гражданского общества. Автор предлагает их разделить на три сферы: экономические, социальные и политические. Делается вывод о влиянии модели «взаимно ответственного партнерства» на функциональность институтов гражданского общества.

**Ключевые слова:** институты гражданского общества, некоммерческие организации, политическая функциональность.

### Modern Conceptual Interpretations Functionality of Political Institutions of Civil Society

M. N. Koncybovskaya, I. V. Andronova

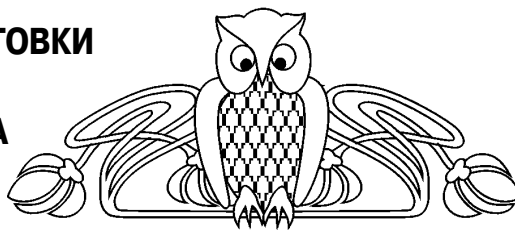
This article describes the basic functionality of the political interpretation of civil society institutions. The author proposes to divide them into three areas: economic, social and political. It is concluded that the model of «mutual responsibility partnership» affect the functionality of the institutions of civil society.

**Key words:** institutions of civil society, non-profit organizations, political functionality.

DOI: 10.18500/1818-9601-2015-15-3-103-107

Феномену гражданского общества уделяется большое внимание со стороны как зарубежных, так и отечественных исследователей<sup>1</sup>. Зачастую сущность гражданского общества не находит единства в понимании ученых, которые разрабатывают новые трактовки данного явления, при этом вопросы политической функциональности институтов гражданского общества затрагиваются незначительно. Данная особенность связана с социальной значимостью их деятельности, выявить и оценить которую сложно в методологическом плане.

Изучение вопросов, связанных с понятием гражданского общества, его институтами и особенностями их функционирования в России, весьма актуально, поскольку становление гражданского общества является важнейшим элементом процесса демократизации общества. В настоящее время этот процесс и протекает сложно и противоречиво, и, соответственно, анализ институтов гражданского общества позволяет нам выявить основные проблемы общества как такового и обозначить приоритетные направления



его демократизации.

Обращаясь к работе Дж. Кина «Демократия и гражданское общество», мы видим, что автор воспринимает термин «гражданское общество» как «отдельную институциональную сферу жизни, не совпадающую с институтами государственной власти» или как «некую идеально-типическую категорию, описывающую и предвосхищающую сложный и динамичный ансамбль охраняемых законом неправительственных организаций»<sup>2</sup>. Однако в реальности разделение данных сфер весьма условно и требует более тщательного анализа, так как предполагает их взаимопроникновение и взаимодействие как двух сторон одной медали. От взаимоотношений государства и гражданского общества зависит политическая функциональность последнего, следовательно, необходимо различать господствующие в современной науке представления о моделях данного взаимодействия, а также экстраполировать их на существующую реальность<sup>3</sup>.

В современном демократическом государстве гражданскому обществу отводятся особые функции, а именно: общественный контроль и участие в процессе принятия политических решений, защита прав и свобод граждан, соблюдение законности и правопорядка, наблюдение за выборами, обеспечение демократического процесса, социализация и правовое воспитание граждан, повышение уровня гражданского участия, обеспечение гласности и плюрализма, информирование граждан и т. д. Так, В. Н. Якимец считает, что публичная сфера выполняет четыре ключевые функции взаимодействия власти и общества при формировании политики, выражающей публичный интерес, а именно: артикуляцию общественных интересов; публичный контроль деятельности власти и состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере; влияние на формирование государственной политики; политическое просвещение граждан<sup>4</sup>.

Методологии количественной оценки состояния гражданского общества и некоммерческого сектора требуют тщательного анализа и рассмотрения. В качестве наиболее известных и значимых количественных международных исследований конца XX – начала XXI в. можно выделить проекты научного Центра при Университете им. Джонса Хопкинса (экономика не-



коммерческого сектора), Индекс состояния гражданского общества (ИСГО, СИВИКУС), а также Индекс устойчивости неправительственных организаций Центральной и Восточной Европы и Евразии (ЮСЭЙД)<sup>5</sup>.

Проект Университета им. Дж. Хопкинса был нацелен на измерение экономического потенциала НКО и анализ влияния некоммерческого и государственного секторов друг на друга, СИВИКУС стремился выявить общие тенденции развития гражданского общества и выработать для этого взаимоприемлемые определения и согласованные стандарты, в качестве задачи ЮСЭЙД выделяется отслеживание результатов американских грантовых программ, которые реализуются неправительственными организациями Восточной и Центральной Европы. В качестве особенностей данных проектов можно назвать широкий географический охват и эмпирическую обоснованность.

Экономический аспект деятельности некоммерческого сектора – один из важнейших показателей его эффективности, однако в качестве проблемы авторами проекта Университета им. Дж. Хопкинса подчеркивается «невидимость экономического вклада НКО» и отсутствие учета в Системе национальных счетов таких компонентов, как безвозмездный труд волонтеров, стоимость нерыночного продукта, производимого рыночными НКО, сведения о государственной поддержке третьего сектора. Данное исследование началось в 1991 г. под руководством видного экономиста и правоведа Лестера Саламона и было сосредоточено на социально-экономических характеристиках сектора, таких как занятость, объем расходов, источники доходов и основной вид деятельности НКО.

При этом важнейшим достижением данного проекта является формулировка определения НКО, которому присваивается пять признаков: «...во-первых, это институционально закрепленная структура, во-вторых, это автономный статус, в-третьих, это отказ от распределения получаемой прибыли среди своих учредителей, руководителей и членов, в-четвертых, самоуправляемый характер и, в-пятых, опора на добровольные пожертвования и волонтерский труд»<sup>6</sup>. В качестве важнейшего результата осуществления данного проекта можно назвать идею интеграции, непосредственного влияния гражданского общества на экономику, которые были подтверждены в цифровом и фактологическом формате.

Проекты СИВИКУС и ЮСЭЙД представляют собой многоплановую индексацию гражданской активности, направленную на выявление стадий развития гражданского общества и организаций в различных странах, причем эксперты считают их «своеобразным программным обеспечением» для будущих исследований.

Индекс проекта СИВИКУС к болевым точкам функционирования институтов гражданско-

го общества относит: низкую степень гражданского участия и слабое воздействие на принятие политических решений (за исключением западноевропейских стран, где оно носит более системный и институциональный характер); отсутствие устойчивой инфраструктуры; острую нехватку финансовых средств и переключение на государственное финансирование после ухода из развивающихся и посткоммунистических стран иностранных доноров, со всеми дивидендами и издержками этого процесса; снижение правозащитной деятельности, ориентация сектора на предоставление социальных услуг; неумение лидеров НПО вести диалог с властями и частным сектором, недостаток навыков планирования, управления, сбора ресурсов; несоблюдение стандартов отчетности и прозрачности<sup>7</sup>.

В основу данной методики положены четыре основных компонента, характеризующих общественную деятельность: структура (виды активности, их отличительные черты, типы взаимодействия между различными действующими лицами, ресурсы организаций); среда, в которой развивается гражданское участие (политические, экономические, законодательные, культурные и другие аспекты, а также отношение к НКО двух других секторов – государства и бизнес-сообщества); ценностные ориентиры гражданского общества; воздействие, которое оно оказывает<sup>8</sup>.

В отличие от проекта СИВИКУС Индекс устойчивости НПО основан на семи критериях оценки: правовая среда, в которой действуют организации; их организационные возможности; экономическая эффективность; способность защищать общественные интересы; роль организации в предоставлении услуг; инфраструктура и общественный имидж<sup>9</sup>.

С точки зрения демократичности политические режимы оценивает американская неправительственная организация Freedom House. Ежегодно начиная с 1995 г. публикуются доклады, посвященные современному состоянию гражданского общества, политических свобод и прав человека в 29 европейских и азиатских государствах бывшего социалистического блока, которые организация определяет как «страны переходного периода»<sup>10</sup>. В своих оценках политических систем этих государств аналитики Freedom House руководствуются методологией экспертных оценок, основанной на состоянии ключевых показателей «демократичности»: избирательный процесс, уровень развития гражданского общества, уровень независимости средств массовой информации, уровень демократичности национального правительства, уровень демократичности местных властей, уровень эффективности и независимости судебной системы, уровень коррупции.

В рамках категории «уровень развития гражданского общества» изучается развитие неправительственных организаций, их организационные возможности и финансовая устойчивость,



а также правовая и политическая обстановка, в которой они действуют. При этом также учитывается развитие профессиональных союзов; участие заинтересованных групп в политическом процессе; независимость образовательной системы от политического влияния и пропаганды; свобода общества от чрезмерного влияния со стороны экстремистских и фанатично настроенных негосударственных организаций<sup>11</sup>.

В контексте рассмотрения концепций политической функциональности институтов гражданского общества, на наш взгляд, можно обратиться к экономическим трактовкам, которые подразделяют на два типа возникновения НКО: как ответ на «провалы» рынка / государства (т. е. неспособность экономически эффективно обеспечивать производство и предоставление тех или иных благ и услуг или неспособность государственных ведомств достигать стоящие перед ними цели); как следствие действий «социальных предпринимателей», заинтересованных в структурировании деятельности именно в форме некоммерческих (добровольческих) организаций<sup>12</sup>.

Авторами выделяются шесть типов теорий гражданского общества: теории «провала» рынка / государства; «теория предложения», подчеркивающая роль «социальных предпринимателей»; «теория доверия», ставящая во главу угла неполноту контрактов и информационную асимметрию, с которыми сталкивается потребитель соответствующих услуг; теория государства благосостояния, трактующая сферу гражданского общества как поставщика тех услуг, с предоставлением которых не справляется государство по причине бюджетных ограничений; теория взаимозависимости, которая вместо традиционного рассмотрения рыночного, государственного и добровольческого секторов, как находящихся в отношениях конфликта и соперничества, предлагает трактовать их как потенциально взаимозависимых партнеров; «теория социальных причин», объясняющая природу отношений между тремя секторами как следствие четырех возможных моделей общественного устройства – либеральной, социально-демократической, корпоративистской и статической<sup>13</sup>. На наш взгляд, данные теории позволяют нам установить причинно-следственные связи возникновения НКО, а также их взаимоотношения с бизнесом и властью как экономически обусловленное взаимодействие, направленное на оптимизацию общественных процессов.

С позиций добросовестности изучать некоммерческий сектор предлагает британская неправительственная организация «Интегрити Экшн». В качестве критериев оценки при этом используются: подотчетность, компетентность, этика и некоррупцированная трудовая деятельность<sup>14</sup>. То есть эффективность деятельности НКО соотносится с принципом добросовестности, что, на наш взгляд, характеризует данный метод как до-

вольно перспективный, учитывающий специфику оценки третьего сектора.

В качестве критериев эффективности НКО авторами выделяются производительность (отдача на используемые ресурсы), объем продаж товаров и услуг, конкурентоспособность и доля рынка, моральный климат в НКО и приверженность сотрудников миссии организации, качество продукции, различного рода характеристики и индикаторы достигаемых результатов, имидж и репутация организации, рост организации и ее ресурсный потенциал, достижение социальных целей<sup>15</sup>. При этом выделяются четыре основных концепции оценки деятельности некоммерческого сектора: целевая концепция (эффективность зависит от степени достижения целей организации); концепция системных ресурсов (эффективность связывается со способностью организации обеспечить ресурсы, необходимые для ее устойчивого функционирования); концепция множественности заинтересованных сторон (оценка эффективности является многомерной, в зависимости от субъектов оценки); концепция социального конструктивизма<sup>16</sup>. Указанные концепции, на наш взгляд, подчеркивают методологическую сложность и дискуссионность оценки функциональности третьего сектора и носят обобщенный теоретический характер, однако они помогают сформировать определенную картину восприятия и понимания данного вопроса.

Рассуждая на тему методологии оценки эффективности некоммерческих организаций, Г. К. Карнач ссылается на тенденцию в области менеджмента, набирающую популярность в конце XX в., представляющую собой внедрение в практику управления систем оценки, основанных на количественных показателях, измеряющих результаты тех или иных процессов. В это же время в оборот устойчиво входит аббревиатура КРІ («ключевые показатели деятельности» или «ключевые показатели эффективности»), которые представляют собой систему финансовых и нефинансовых показателей, характеризующих состояние и перспективы развития организации и ее элементов, которая позволяет ориентировать подразделения и сотрудников на достижение целей компании и реализацию стратегических задач<sup>17</sup>. Несмотря на изначальную ориентацию концепции КРІ на коммерческие организации, все большую актуальность она приобретает и в сфере третьего сектора.

В отличие от коммерческих организаций, цели некоммерческих практически не поддаются точному измерению, а произведенные товары и услуги не обладают рыночными ценами. По мнению Г. К. Карнач, анализ ключевых показателей эффективности (КПЭ) НКО носит двойственный характер, т. е. включает экономические и социальные показатели. В качестве важной цели НКО выступает рациональное использование средств, получаемых от доноров, а также минимизация



издержек. Так, Г. К. Карнач выделяет такие критерии оценки эффективности НКО, как качество управления, качество продукции и услуг, способность к нововведениям, объем долгосрочных инвестиций, финансовое положение; способность к привлечению и развитию качественных человеческих ресурсов; ответственность перед обществом и окружающей средой, широкое использование активов<sup>18</sup>. Таким образом, особое значение для функциональности НКО представляет уровень удовлетворения потребностей учредителей и конечных клиентов.

При исследовании институтов гражданского общества В. Н. Якимец предлагает различать три группы подходов:

1) опросные данные (ИЗВНЕ) о состоянии гражданского общества в России, полученные на основе общепринятых социологических методов изучения мнений людей, не обязательно ассоциирующих себя с институтами гражданского общества;

2) опросные данные (ИЗНУТРИ) о состоянии гражданского общества в России, полученные на основе общепринятых методов выявления мнений тех людей, которые напрямую включены в деятельность институтов гражданского общества;

3) оценочные сведения о влиянии институтов гражданского общества на общественное развитие (услуги населению) и реализацию ими функций гражданского участия, контроля, экспертизы и пр., полученные на основе регулярно расчета индексов, рейтингов<sup>19</sup>.

При этом автор делает акцент на третьей группе, которая включает специально разработанный инструментарий, предназначенный для оценки влияния (воздействия) институтов гражданского общества на общественное развитие и их роли в экономическом и социальном развитии страны. В качестве примеров он приводит:

1) рейтинг прозрачности государственных закупок;

2) композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти (КИ ОС);

3) рейтинг ИРСИ (рейтинг информационных ресурсов органов государственной власти возник в ходе исследования, проведенного в 2005–2006 гг. Институтом развития свободы информации);

4) рейтинг демократичности выборов в регионах;

5) индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России, созданный в Институте системного анализа РАН. Строится на основе оценки показателей, позволяющих охарактеризовать две составляющие: степень развитости субъектов публичной сферы и уровень демократизации и открытости общества;

6) АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального

партнерства (в качестве механизмов используются фонды местных сообществ, социальный заказ, гранты и субсидии НКО, налоговые льготы НКО и донорам, общественные палаты, публичные слушания, форумы НКО, общественные советы при законодательных органах власти и общественные советы при исполнительных органах власти, общественная экспертиза, молодежный парламент, механизмы развития малого и среднего предпринимательства, регулирование благотворительной деятельности)<sup>20</sup>.

В качестве современных исследований институтов гражданского общества важно выделить мониторинг состояния гражданского общества, проводимый Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с 2006 г. в сотрудничестве с ведущими социологическими центрами страны. В центре их внимания находятся общественная активность россиян, состояние социально ориентированных НКО, взаимоотношения органов власти и НКО, роль профессиональных сообществ в формировании гражданского общества, организационная культура НКО, региональная дифференциация условий развития гражданского общества.

Итак, существует множество трактовок политической функциональности институтов гражданского общества, можно выделить в общем три подхода: экономический, социальный и политический. Экономический направлен на оценку рациональности использования имеющихся ресурсов НКО, минимизацию издержек, социальный подход можно выразить в категории «социальной значимости», а политический характеризует степень участия и влияния НКО на политический процесс. Необходимо понимать, что при оценке политической функциональности институтов гражданского общества в России определяющим фактором выступает государственное влияние. При этом остро стоит проблема выполнения институтами гражданского общества своих функций в реальности, а не их декоративное и имитационное декларируемое.

Российская специфика модели взаимодействия государства и институтов гражданского общества, на наш взгляд, состоит в поиске некоего баланса между защитой от внешнего давления и реализацией внутренней потребности в повышении политической функциональности институтов гражданского участия, разрешении социально значимых противоречий. В данной ситуации модель «взаимно ответственного партнерства», основанная на коммуникативном равенстве сторон и созидательном сотрудничестве, наиболее актуальна и востребована.

На наш взгляд, приоритет позитивного и созидательного гражданского активизма является важнейшим направлением внутренней политики в современной России, нацеленной на защиту суверенитета, конституционного строя и национальных интересов от политической деятельно-



сти «иностранных агентов», от их негативного внешнего воздействия. В связи с этим принципы функционирования НКО должны быть понятными и прозрачными для государства и общества, следовательно, необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы функционирования «третьего сектора» и устранение изъянов практики регулирования сферы НКО.

#### Примечания

- 1 См.: *Вилков А. А.* Политическое управление и гражданское общество в современной России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 4. С. 62–70.
- 2 *Кин Д.* Демократия и гражданское общество / пер. с англ.; послесл. М. А. Абрамова. М.: Прогресс-традиция, 2001. С. 18.
- 3 См.: *Концыбовская М. Н.* Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2015. Т. 15, вып. 2. С. 108–113.
- 4 См.: *Якимец В. Н.* Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки. 2010. № 4. С. 102.
- 5 См.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л. И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 37–61.
- 6 Там же. С. 40.
- 7 Там же. С. 45.
- 8 Там же. С. 49.
- 9 Там же. С. 49–50.
- 10 См.: Исследование Freedom House: Развитие демократии в странах переходного периода в 2014 году. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/06/13/6802> (дата обращения: 25.04.2015).
- 11 См.: Развитие демократии в странах переходного периода. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/nations-in-transit/info> (дата обращения: 25.04.2015).
- 12 См.: *Аузан А., Тамбовцев В.* Экономическое значение гражданского общества. URL: <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/research/document5784.shtml> (дата обращения: 04.07.2015).
- 13 Там же.
- 14 См.: *Алексян А. З.* Подотчетность государственных органов гражданскому обществу // Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия: сб. Саратов: Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П. А. Столыпина, 2014. С. 14.
- 15 См.: *Борисова Е. И., Полищук Л. И.* Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения // Экономический журнал ВШЭ. 2009. № 1. С. 82.
- 16 Там же.
- 17 См.: *Карнач Г. К.* К методологии оценки эффективности некоммерческих организаций // Апробация. 2014. № 4. С. 41.
- 18 Там же. С. 42.
- 19 См.: *Якимец В. Н.* О социологическом мониторинге состояния гражданского общества в России // Труды Ин-та системного анализа РАН. 2008. Т. 32. С. 286.
- 20 См.: *Якимец В. Н.* О социологическом мониторинге состояния гражданского общества в России. С. 279–286; *Он же.* Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения. С. 101–112.

## СЛОВО МОЛОДЫМ ПОЛИТОЛОГАМ

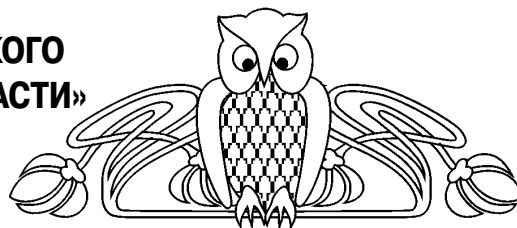
УДК [321.01:316.3](470+571)

### ОСНОВНЫЕ ТРАКТОВКИ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО СМЫСЛА ПОНЯТИЯ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЛАСТИ» В КОНТЕКСТЕ ЕЕ ЛЕГИТИМНОСТИ

К. Ю. Мишин

Саратовский государственный университет  
E-mail: jediluke@yandex.ru

В статье рассмотрены основные трактовки понятия «эффективность власти», имеющиеся в политической науке, раскрыты их сильные и слабые стороны. Предложено авторское обоснование методологии анализа эффективности власти, основанной на комплексности оценивания политических и социально-экономических параметров развития общества, суверенности, соответствия принимаемых решений интересам большинства населения и его социокультурным особенностям, сочетания в оценке теку-



щих и стратегических властных решений и их результатов. Главный принцип – это учет легитимности политической системы, ее отдельных институтов и лидеров на всех уровнях функционирования. Такой подход позволит, с одной стороны, опираться на разработанные зарубежные методологии, а с другой, даст возможность избежать их недостатков и учесть специфические условия развития современной России.

**Ключевые слова:** трактовки понятия эффективности власти, легитимность политической власти, методология анализа эффективности власти, методики оценки эффективности государственного управления.