

Гражданское общество в старых и новых государствах-членах ЕС. Идеология, институции и продвижение демократии¹

Аннотация

В статье изучается важность продвижения “гражданского общества” как составляющей новых форм управления, которые предлагается ввести в ЕС и его государствах-членах. Концепция гражданского общества имела разное значение в эволюции старых и новых посткоммунистических государств-членов ЕС. “Гражданское общество” анализируется как форма политической координации при капитализме; как реформистская идеология оппозиционного процесса при коммунизме; как легитимирующая демократизацию политика; как идеологическая составляющая неолiberaлизма в процессе расширения Европейского Союза. В статье предлагается модель, позволяющая дифференцировать роль дискурса гражданского общества в трансформации государственного социализма. В постсоциалистических обществах процесс продвижения демократии включал поддержку гражданского общества. В статье показываются и эмпирически анализируются существенные отличия природы организаций гражданского общества в государствах-членах ЕС (новых и старых) и постсоциалистических странах. Эти данные указывают на важные изменения в новых странах-членах ЕС. В постсоциалистических странах, где традиционные формы правления ослабли, организации гражданского общества отличаются значимыми структурными изъятиями, в частности что касается эффективности ассоциаций гражданского общества как агентов процесса демократизации, а также выражения и отстаивания общественных интересов. Поэтому дальнейшее развитие форм участия и управления в рамках гражданского общества является частью неоллиберальной экономической и политической программы. Таким образом, в политике ЕС следует уделять большое внимание укреплению демократических государственных форм управления и координации.

Ключевые слова: гражданское общество, Европейский Союз, продвижение демократии, государства-члены ЕС, неоллиберализм

¹ Автор благодарит за поддержку Проект ЕС “Новые режимы управления” (NEWGOV) CITI-CT-2004-506392 и лично Хейко Плейнеса — организатора команды исследователей, членом которой был автор.

1. Введение

Гражданское общество — одна из главных тем дискурса, касающегося перехода обществ бывших европейских социалистических государств к капитализму, а также составляющая “новых режимов управления”, предлагаемых Европейским Союзом.

В первой части данной статьи рассматриваются различные значения, придаваемые этому термину, и утверждается, что его продвижение взаимосвязано с политическими и экономическими интересами его проповедников. Отношение классов и элит к продвижению гражданского общества на политической карте старых государств-членов ЕС противопоставляется таковому в обществах бывших социалистических государств. Отличительной чертой продвижения гражданского общества являются попытки политических элит сохранить легитимность определенных типов институций. В постсоциалистических обществах они являются средством обеспечения демократической легитимации в процессе перехода к капитализму, а в Европейском Союзе — установления “новых форм управления” для возмещения ощущаемого “дефицита демократии”.

Во второй части статьи рассматриваются данные многочисленных ценностных исследований и докладов НПО. Показывается, что начальные формы общественной координации в старых и новых государствах-членах ЕС существенно отличаются. “Продвижение демократии” — процесс, в котором важную роль играет гражданское общество. В статье утверждается, что природа гражданского общества основывается на двух разных совокупностях отношений: органических и механических. Утверждается, что продвижение гражданского общества в постсоциалистических государствах было частью нелиберального видения, предполагавшего демонтаж социалистического государства и легитимацию новых форм перераспределения благ. Однако стартовые условия в постсоциалистических государствах были несовместимы с установлением автономных ассоциаций гражданского общества. Возможно, некая альтернативная политика способствовала бы направлению ресурсов на укрепление существующих структур и форм участия в местных и региональных органах власти.

До коллапса государственного социализма участие граждан в демократической политике обсуждалось в терминах представительской демократии, и понятие “гражданского общества” играло относительно незначительную роль в политическом анализе западных обществ¹. Более того, этот концепт неоднозначный и идеологически претенциозный. В самом общем смысле, используемом в политологическом дискурсе, гражданское общество понимается как социальное пространство между индивидами, первичными группами (семьей) и политической властью (государством). С точки зрения многих теоретиков гражданского общества, это пространство по-

¹ Изучение нескольких социально-политических энциклопедий и словарей, изданных до 1980 года, показало, что термин “гражданское общество” упоминается редко. К примеру, Словарь современной мысли Алана Баллока и Оливера Стэллибраса (1977) включал 4000 ключевых терминов, но “гражданское общество” не упоминал. Аналогичным образом эту концепцию игнорирует Словарь социальных наук Джулиуса Гулда и Уильяма Л. Колба (1964).

лностью заполняют автономные ассоциации и институты, от частных экономических корпораций до добровольных ассоциаций взаимопомощи. В либеральных демократиях гражданское общество отличается автономностью этих промежуточных групп от сферы деятельности государства.

Социологические интерпретации рассматривают структурную дифференциацию современного общества и выделяют на ее основе различные сферы социальной жизни, взаимозависящие и взаимодействующие друг с другом: экономическую систему, науку и образование, масс-медиа, культуру. Эти сферы взаимодействуют с семьей и политической системой, государством. Отличительной чертой гражданского общества является то, что оно представляет собой “солидарную сферу, в которой постепенно вырисовывается и, в некоторой степени, навязывается определенный тип универсализирующей общности” [Alexander, 1998: p. 7]. Александер рассматривает гражданское общество как некий независимый набор гражданских связей с собственными “культурными кодами и нарративами в демократической идиоме” [Alexander, 1998: p. 7]. Элементы гражданского общества рассматриваются не как “автономные” и независимые от других слагаемых общества, но как взаимодействующие с прочими сферами общества (в том числе государством), влияя на них и подпадая под их влияние. Схожих взглядов придерживается Крис Ханн, критикующий западную модель (где элементы фактически “автономны”) и постулирующий необходимость “понимать гражданское общество в соотношении, скорее, с моральной общностью; со стоящими перед всеми группами проблемами ответственности, доверия и кооперации. В этом смысле все человеческие сообщества заняты построением собственных вариантов гражданского общества...” [Hann, 1966: p. 20]. Преимущество такого теоретического подхода в том, что он не привилегирует какую-то одну форму или парадигму “гражданского общества” и не определяет его в терминах рынка и стяжательного индивидуализма, одновременно охватывая “обоюдные ассоциации”, неформальные сети и формы взаимопомощи.

Критики, рассматривающие этот вопрос с исторической точки зрения, связывают возникновение гражданского общества с развитием капитализма и считают, что его формирование основывалось на буржуазии. Они делают акцент на экономической формации, характеризующейся частной собственностью и постоянным поиском прибыли, реализуемым посредством рынка. Элвин Голднер отмечает, что “социальные структуры гражданского общества были *не* самостоятельными сущностями, генерировавшими буржуазное общество, а скорее, формами, в которых возникло буржуазное общество. То есть *они были не создателями класса буржуазии, а его продуктами*” [Gouldner, 1980: p. 355]. Монтаж институций не был идеологически автономен, поскольку законодательство обеспечивало соблюдение прав частной собственности и сделало возможным накопление капитала. В отличие от теории Александера, где дифференцированные сферы являются “взаимосвязанными и взаимопроникающими”, здесь капиталистическая экономика доминирует над другими сегментами, или детерминирует их.

Во всех трех интерпретациях гражданское общество имеет три главные составляющие: пространство между индивидом (и семьей) и государством; основанная на частной собственности и рынке экономика; и определенный набор ценностей и норм, включающий легитимирующие концепции свободы и демократии. Имеется существенное разногласие между теоретиками,

включающими экономические институты в гражданское общество, и авторами (в том числе ответственными за выработку политики ЕС), сужающими этот термин до различных форм социальной ассоциации и считающими институты “рынка” (так же, как и государства) отделенными от “гражданского общества”. Либерально-демократическая концепция полагает, что ассоциации носят автономный характер и, как следствие, способствуют политическому плюрализму.

Западные либерально-демократические концепции гражданского общества базируются на идеях прав личности, в то время как во многих восточноевропейских обществах, особенно в России и Украине, в ходу более коллективистские социалистические понятия о правах. Как отметили Поллис и Шваб, “лишь в западных капиталистических государствах с общим историческим развитием и единой философской традицией существует концепция прав личности, противостоящих и первичных по отношению к государству. И лишь в этих странах политические и гражданские права в той или иной мере претворены в жизнь. Большинство незападных государств, зачастую в силу комбинации культурных и идеологических причин, а также вследствие политических приоритетов, обусловленных нуждами экономического развития, не уделяют особого внимания политическим и гражданским правам, а то и вовсе игнорируют их” [Pollis, Schwab, 1979: p. xiii]. Такие исследователи подчеркивают взаимосвязь и взаимозависимость между определенными доктринами о правах человека и социальными, политическими и экономическими структурами, в которых они воплощаются. Как следствие, права человека имеют не универсальную, а частную значимость. В бывших социалистических обществах приоритет отдавался экономическим правам, правам на благосостояние и на участие в распределении доходов, что в итоге и получило развитие, притом что в этих странах на момент свершения социалистических революций существовали в лучшем случае лишь рудименты прав личности. Позже эти идеи в той или иной мере внедрили и/или копировались в странах Центральной и Восточной Европы. Классификация, демонстрирующая различия между индивидуалистскими и коллективистскими типами прав, приведена ниже (см. табл. 1). В результате политические деятели, пытающиеся “создать гражданское общество сверху”, наталкиваются на две различные концепции прав.

Сравнительно недавняя апология автономного типа гражданского общества, который следует поощрять, создавать и даже “изготавливать” [Nowell, 1999], тесно связана с развитием процессов в обществах бывших и постсоциалистических государств, а в Европейском Союзе — с “дефицитом демократии”, связанным с электоральными процессами и представительством в органах власти. Для понимания динамики и неоднозначности роли гражданского общества следует учесть различные интересы и цели всех причастных к продвижению гражданского общества. Построение гражданского общества в постсоциалистических странах следует анализировать в контексте процесса преобразований: формирования новых государств, введения рыночных отношений и приватизации активов, переформатирования международных отношений. В этой статье я попытаюсь сформулировать траекторию формирования политики, в которой воплощаются в различных структурах, и те смыслы, которые приобретают ассоциации гражданского общества в старых и новых государствах-членах ЕС.

Таблица 1

Индивидуалистские и коллективистские права

Индивидуалистская органическая солидарность	Коллективистская механическая солидарность
Правами обладают индивиды	Правами обладают группы и классы
Права первичны и противостоят государству	Права определяются и реализуются
Соблюдение прав обеспечивается посредством предъявления индивидами требований к государству	Соблюдение прав обеспечивается посредством административных действий
Наличие прав рассматривается как отсутствие вмешательства со стороны других индивидов и институций	Обретение прав является результатом позитивных действий институций и государства

Предполагается, что гражданское общество имеет несколько функций, каждая из которых связана с определенными диспозициями классов и элит, а также типами легитимности, политики и результатов. Я выделяю четыре основных функции: составляющая капитализма (см. схемы 1А, 1Б), идеология реформ (см. схему 2), демократическая политика (схема 3) и идеологическая составляющая неолиберализма (схема 4).

2. Траектория формирования и преобразования политики

Весьма упрощенный способ анализа этих различных диспозиций и результатов внедрения гражданского общества заключается в изучении того, как именно структуры и процессы вызывают к жизни те или иные интересы и диспозиции, приводящие к выработке определенной политики. Такой анализ должен выявить контуры траектории процесса преобразований и последствия продвижения гражданского общества.

Разработка политики — это последовательный процесс, состоящий из пяти основных этапов: исходные формы координации → диспозиции → легитимация → политика → результаты. Результаты, в свою очередь, оказывают влияние на структуры и задают следующий набор диспозиций, легитимаций и т. д.¹

Под влиянием базовых структур (на макроуровне это капитализм, государственный социализм в их разных формах) у людей складываются определенные ожидания в зависимости от их положения в социальной структуре, из которых проистекают неоднородные идеологические и политические диспозиции, которые могут принимать различные формы: принятие существующих структур, требование незначительных корректировок политики или недовольство, выливающееся в предрасположенность к реформам (в крайних случаях — к существенным политическим изменениям, таким как смена строя). Политическое действие является следствием этих диспозиций и требует легитимации в терминах идеологии. Если диспозиции выливаются в эффективное действие, это сказывается на структурах и формах координации.

¹ Данный анализ осуществлялся под влиянием идей Уолтера Карлнеса.

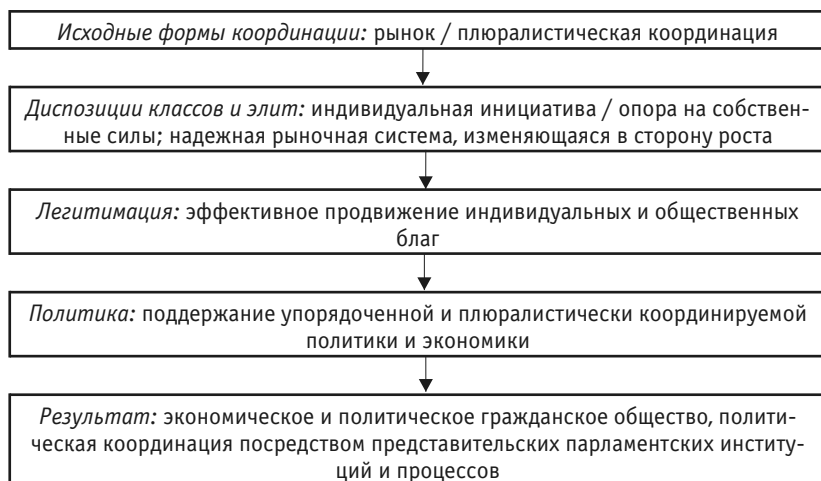


Схема 1А. Гражданское общество на политической карте старых государств-членов ЕС

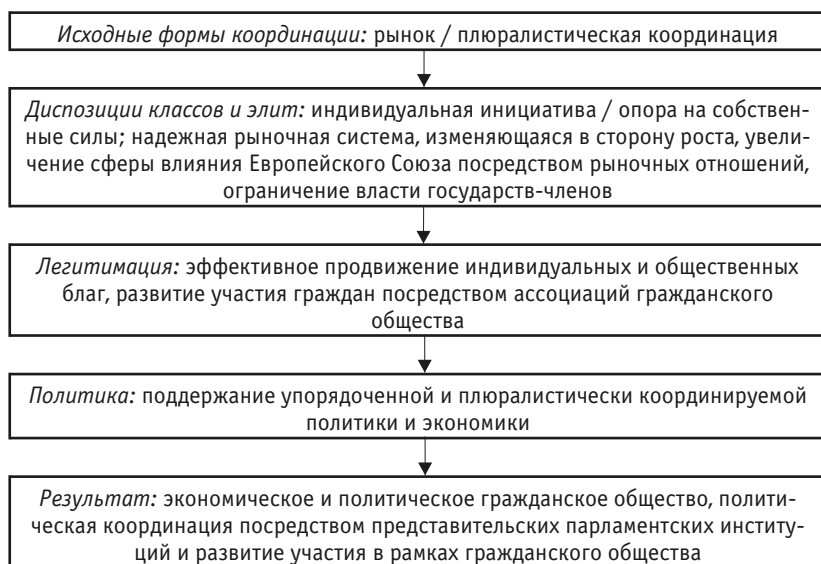


Схема 1Б. Гражданское общество на политической карте Европейского Союза

Можно переформулировать наши вопросы с точки зрения гражданского общества и спросить, как дискурсы гражданского общества соотносятся с диспозициями и политикой акторов и каково их место в вышеописанной траектории. В итоге выяснится, что траектории преобразований, охватывающие гражданское общество, существенно отличаются.

Капитализм в развитых западноевропейских капиталистических странах (в данной статье под этим подразумеваются старые государства-члены ЕС) имеет долгую и непрерывную историю. В таких государствах уже давно закреплено право на частную собственность, экономические рынки, плюралистическая полиархическая политическая координация посредством парламентских процессов — другими словами, закреплены институции эконо-

мического и политического гражданского общества. Как показано на схеме 1А, в этих странах предполагаются институции, обеспечивающие координацию, легитимацию и стабильность капиталистических обществ. В данном контексте формы гражданского общества были относительно автономны и взаимодействовали с политическими и экономическими институциями. Демократизация, элементом которой считается гражданское общество, осуществлялась параллельно с переводом экономики на рыночные рельсы, приватизацией активов и вовлечением в мировую экономику. Политические институции (партии, группы по интересам внутри гражданского общества, парламенты) в старых членах ЕС должны были оградить население от дестабилизирующих эффектов расширения свободного рынка. Они пытались ввести социальные механизмы защиты малоимущих групп и какое-то время с этим более-менее успешно справлялись.

Однако на уровне Европейского Союза представительство и участие в формировании политики приобретают несколько иную форму, при которой продвижение гражданского общества играет более важную роль. Принятие ЕС ассоциаций гражданского общества в качестве средств гражданского участия явилось ответом на широкую критику институтов ЕС за “дефицит демократии”¹, подробное рассмотрение которой выходит за рамки данной статьи. Отсутствие эффективных процедур обеспечения представительства “электората” в органах власти, нехватка политических партий европейского уровня, низкая явка на общеевропейских выборах и разочарование людей вынудили ЕС перейти к более “участной” форме демократии, основывающейся на ассоциациях гражданского общества. “Гражданский, политический и социальный диалог” могут способствовать демократическому процессу. Европейский Союз “[выступает за повышение] роли добровольных организаций и фондов в Европе”, его политической целью является “наложение со временем устойчивого гражданского диалога на европейском уровне, который станет полноправным дополнением к политическому диалогу с национальными властями и социальному диалогу с социальными партнерами” [СОМ, 1997: р. 241] (цит. по: ЕУ, 1999).

Применение “новых режимов управления” (НРУ) охватывает “широкий спектр различных политических процессов, таких как открытый способ координации, добровольные договоренности, выработка общих норм, регуляторные сети, регуляторные агентства, регуляция посредством информации, сопоставительный анализ, коллегиальный обзор, моделирование, политическая конкуренция и неформальные соглашения” [Scientific Objectives, s.a.]. “Ассоциации” гражданского общества определенно являются одним из главнейших “новых режимов управления”. И действительно, развитие такого типа ассоциаций является одной из политических целей расширенного Европейского Союза [ЕУ, 1999]. Будучи частью новых режимов управления, ассоциации гражданского общества должны функционировать неиерархически и привлекать частных акторов к участию в формировании и внедрении политики [Borzel et al., 2008: р. 4]. Таким образом, политичес-

¹ По этой теме есть масса литературы, которую в данной статье рассмотреть не получится. Рекомендую обратить внимание на работу Беллами и Уорлея [Bellamy, Warleigh, 2001], а также работу Халлера [Haller, 2008], в первую очередь гл. 1, 8.

кие карты старых государств-членов ЕС и Европейского Союза в целом с укорененным в нем гражданским обществом несколько отличаются.

3. Карта гражданского общества на ранних этапах преобразований в Центральной и Восточной Европе

В бывших обществах государственного социализма значение и значимость гражданского общества с течением времени менялись. В терминальный период государственного социализма дискурс гражданского общества возник в реформистских движениях и бросил интеллектуальный вызов структуре и процессу государственного социализма. Желавшие изменить параметры социалистической системы смогли легитимировать свою позицию посредством этого дискурса. По сути, гражданское общество легитимировало независимую от государства сферу деятельности и потребовало существенных сдвигов организационных принципов (от механических к органическим, см. табл. 1). Выбор типа “гражданского общества”, которое предлагалось сформировать, обосновывался политической сферой, так как легитимировал права определенных слоев общества на независимую от государства деятельность. Ввиду отсутствия автономных (не спонсируемых государством) ассоциаций при государственном социализме они не могли стимулировать реформу, но явились ее следствием. Как показано на схеме 2, стартовыми условиями были государственная координация и административное распределение благ. В предшествовавший преобразованиям период “гражданское общество” было не структурой институций, а идеологией, легитимировавшей диспозиции реформаторов сменить режим. “Гражданское общество” (в смысле автономных ассоциаций) не вызвало перемены, однако идеология гражданского общества легитимировала смену режима. Результатом явились деэтактизация и, на первых порах, гибридные формы координации. (Позднее, как говорилось выше, когда реформы привели к позитивным результатам, “гражданское общество” стало политической целью, чем-то, достойным построения.)

Здесь можно отметить несколько существенных различий между старыми и новыми постсоциалистическими странами-членами ЕС. Во-первых, изначально гражданское общество было позаимствовано у капиталистических в экономическом смысле и полиархических в политическом плане развитых стран в качестве идеологии для легитимации оппозиции социалистическому государству. Во-вторых, делалось упор на продвижении политического гражданского общества, в то время как история перехода от феодализма к капитализму свидетельствует, что сперва было построено экономическое гражданское общество, которое стало основой для формирования политического гражданского общества. Реформаторы в новых постсоциалистических государствах стремились создать (полиархические) формы политической координации. В-третьих, полномочия государственной власти в социалистических странах были значительно шире, чем в странах Запада, и этот порядок следовало разрушить. В-четвертых, западноевропейские государства (возможно, за исключением переживших послевоенные преобразования Западной Германии и Австрии) были хорошо укорененными в плане легитимности и выполняли роль координатора между капиталистической экономикой и обществом. Там ассоциации гражданского

общества работали в контексте устоявшихся государственных аппаратов. В новых же государствах-членах, по крайней мере, на первых этапах постсоциалистического периода, деятельность государства воспринималась как нелегитимная.

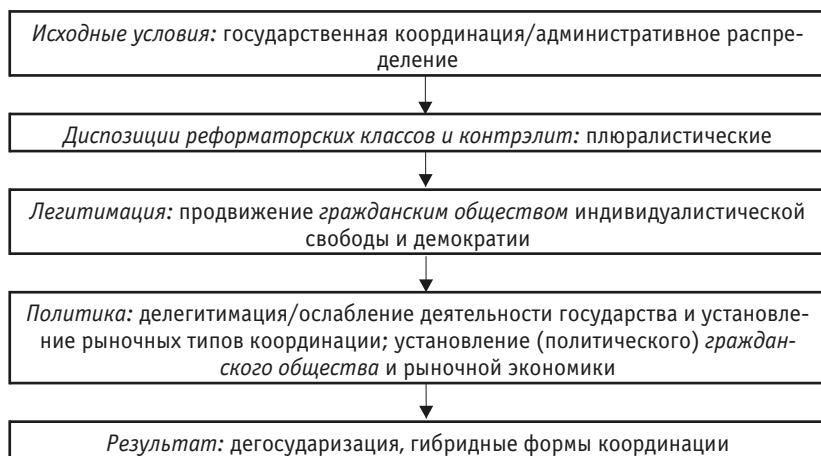


Схема 2. Гражданское общество в обществах государственного социализма в качестве агента реформ

Диспозиции реформаторов (как внутренних относительно общества, так и зарубежных) предусматривали ослабление государственных форм и становление политического гражданского общества (отнюдь не разновидности “народных ассоциаций”)¹. В трансформационном постсоциалистическом обществе политика гражданского общества сместилась в сферу экономики, где не только легитимировала приватизацию государственной собственности, но и подорвала принятую в социалистических государствах практику социальной мобильности. Целью этой политики было свернуть не только гегемонию власти государства, но и его деятельность в сфере обеспечения всеобщего благосостояния.

Все это вместе и задавало рамки, в которых должно было совершаться продвижение демократии. В старых государствах-членах новые типы демократического управления (инициативы NEWGOV) были ответами на совершенно иные экономические и политические требования, в частности потребность в расширении гражданского участия в контексте “дефицита” демократического представительства. Деятельность автономного гражданского общества играла органическую роль и развивалась из существовавших ассоциаций, обладавших социальной базой. В то время, как неолиберальная политика дегосударизации, маркетизации и приватизации сузила сферу деятельности государства, в ЕС национальные государства остаются сравнительно сильными. В этом контексте новые режимы управления, предложенные элитами ЕС, ослабляют координирующие роли государства

¹ Петра Ракузанова и другие [Rakusanova, 2008: p. 9] показали, как изменились взгляды элит-инсургентов (Гавела и Клауса) на “гражданское общество” после их прихода к власти.

посредством своей политической деятельности “на базе общества”. Эта политическая карта показана на схеме 3.

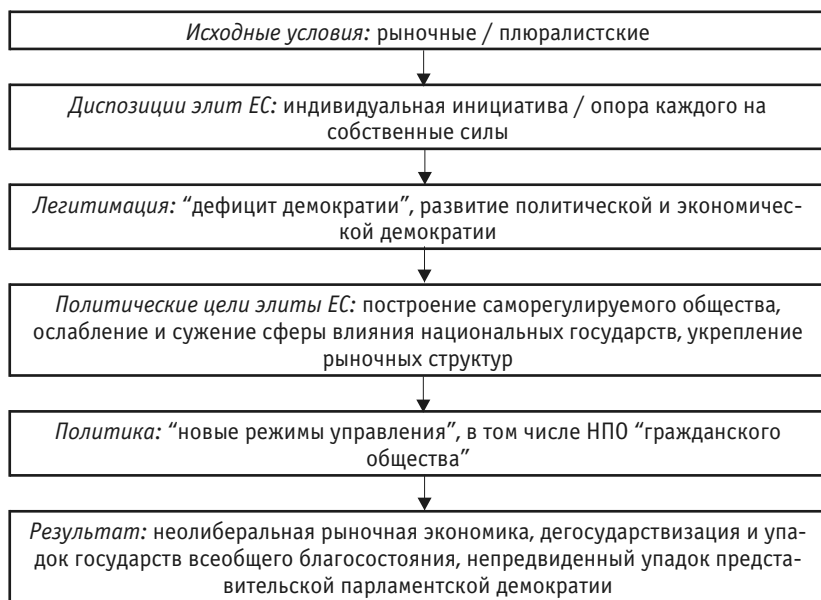


Схема 3. Гражданское общество в старых государствах-членах ЕС: траектория формирования демократической политики

В новых государствах-членах ЕС контекст был совершенно другим. В перечне начальных условий отсутствовали развитые капиталистические экономические и политические структуры. Инициатива введения новых режимов демократического управления возникла в гибридном обществе — обществе с элементами рынка, но с рудиментарными полиархическими структурами и очень слабыми представительскими институтами. Источником диспозиций элит в период преобразований был ЕС, в котором правили элиты, подотчетные тогдашним государствам-членам и законодательство которого определяло условия предоставления членства. Вот почему траектория формирования демократической политики стала результатом призывов внешней ЕС элиты к созданию гражданского общества. Кратко эту последовательность можно изобразить так (см. схему 4).

В этом контексте гражданское общество пришлось строить политическим элитам посткоммунистических стран с помощью зарубежных спонсоров. Как же в таком случае протекал последующий процесс формирования гражданского общества и какие различия наблюдались при этом между старыми и новыми членами ЕС? Для ответа на этот вопрос перейдем к рассмотрению гражданского общества в форме эмпирической общественной формации¹.

¹ Более детально этот вопрос рассматривается в: [Lane, 2009; Sissenich, 2008; Rukusanova, 2008].

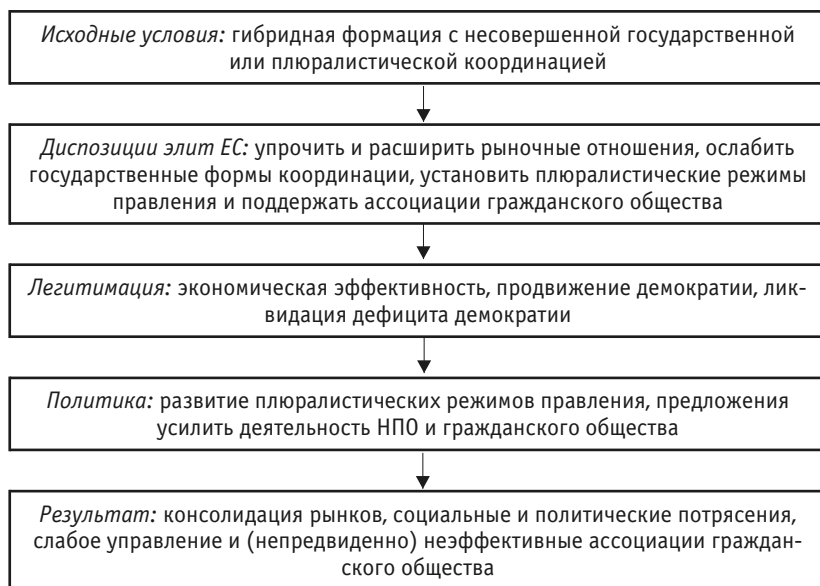


Схема 4. Гражданское общество в новых государствах-членах ЕС: траектория развития новых режимов демократии как инструмента неоллиберализма

4. Гражданские общества в новых и старых государствах-членах ЕС

Подробные сравнительные данные о построении гражданского общества в центрально- и восточноевропейских странах-членах Европейского Союза были собраны в ходе Европейского социального исследования, Европейского исследования ценностей и Всемирного исследования ценностей¹, а также Агентством США по Международному Развитию (АМР США)². Необходимо учитывать, что эта статистика собирается для нужд заказчиков, поэтому определения, классификации и методы сбора данных подобраны так, как было угодно им³, поэтому интерпретировать ее следует с большой осторожностью. Но если взять все эти источники вместе, можно получить представление о сильных и слабых сторонах гражданского общества в новообразованных посткоммунистических странах.

Всемирное исследование ценностей 1995–1997 годов показало, что в 13 посткоммунистических странах уровень участия существенно ниже, чем в восьми “старых демократиях” (США, Австралия, Швеция, Финляндия, Япония, Норвегия, Швейцария, ФРГ). В последних показатель членства в организациях составлял 2,39 на душу населения, а в первых — лишь 0,91. В

1 См.: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

2 Данные взяты из “Индекса устойчивости НПО” за 2003 год. Более подробную и свежую информацию можно найти на сайте АМР США (http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/index.htm).

3 См., к примеру, критику в: [Irvine et al., 1979: p. 113–129].

Македонии и ГДР этот показатель был наивысшим (1,5), в Венгрии — 1,0, в странах бывшего СССР — ниже 1¹.

Более позднее Европейское исследование ценностей (1999–2000) можно использовать в качестве базиса для сравнения новых и старых членов Европейского Союза. На рисунке 1 показан удельный вес людей, состоявших в 1999–2000 годах в политических партиях и профсоюзах в разных странах ЕС. Для упрощения сравнений были выбраны только три старых члена ЕС (Великобритания, Германия и Испания), которые сопоставлялись с новыми членами ЕС (включая данные о Румынии, но исключая Болгарию) и четырьмя постсоциалистическими странами (Хорватия, Беларусь, Украина и Россия), взятыми в качестве иллюстрации ситуации в странах, оставшихся за бортом ЕС. Поскольку страны внутри разных групп существенно разнятся, в качестве медианы использовалось усредненное значение для каждой группы.

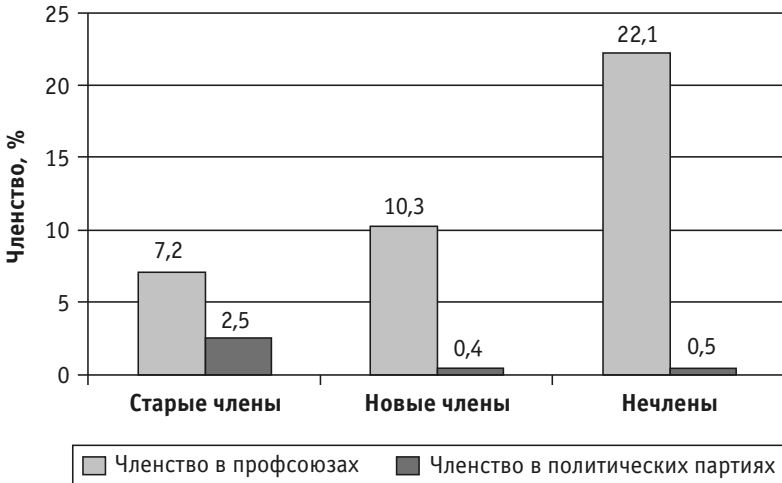


Рис. 1. Удельный вес членов профсоюзов и политических партий в зависимости от членства в ЕС, 1999–2000

Источник: [Halman, s.a.].

В контексте типов членства в профсоюзах и политических партиях исследование демонстрирует важные различия между старыми демократиями и посткоммунистическими странами. Возможно, кого-то удивит, что в новых государствах-членах ЕС уровни членства в профсоюзах выше, чем в старых. Однако следует учитывать, что постсоциалистические страны сохраняют отпечаток патерналистского профсоюзного движения, в качестве элемента государства всеобщего благосостояния гарантировавшего социальное обеспечение, тогда как на Западе профсоюзы выполняют скорее экономическую роль. Это хорошая иллюстрация изложенной выше точки зрения, что общества государственного социализма основывались на солидарности “механического”, а не “органического” типа. А вот если принять во внимание политические ассоциации, станет заметна реальная и более глубокая пропасть. Во всех новых государствах-членах ЕС уровень членства в политических парти-

¹ Данные собраны М. М. Говардом (см.: [Howard, 2003: Ch. 4]).

ях ниже 1%, причем в Эстонии, Литве и Словакии он чрезвычайно низок (0,2% и ниже). В то же время в трех старых членах ЕС уровень членства превышает 2%, а в посткоммунистических государствах-нечленах ЕС — примерно такой же, как в новых, даже несколько выше. Очевидно, в процессе дестатизации коммунистическая партия-гегемон (или ее аналог) была дискредитирована (а порой объявлена вне закона) и так и не сменилась иными, более спонтанными и “автономными” политическими ассоциациями.

Автономность ассоциаций во многом зависит от объема их активов и финансовых средств. В ходе Европейского социального исследования (2002—2003) людям задавали вопрос касательно их финансовых взносов в различные типы добровольных организаций. Преимущество этого исследования в том, что оно позволяет сравнить между собой западноевропейские страны с различными типами организаций гражданского общества и поддерживающих их структур. На рисунке 2 показан удельный вес респондентов, оказывавших финансовую помощь различным ассоциациям (мы выбрали только данные касательно политически ориентированных видов деятельности: профсоюзы, предпринимательские/профессиональные организации, политические партии и наука/образование, но приведенное среднее значение вычислялось по всем типам добровольных ассоциаций). Для иллюстрации различий были отобраны шесть стран. Можно заметить, что новые члены ЕС значительно отстают от Британии и Германии по уровню взносов по всем аспектам финансовой поддержки. Испании они также уступают, хоть и не столь явно.

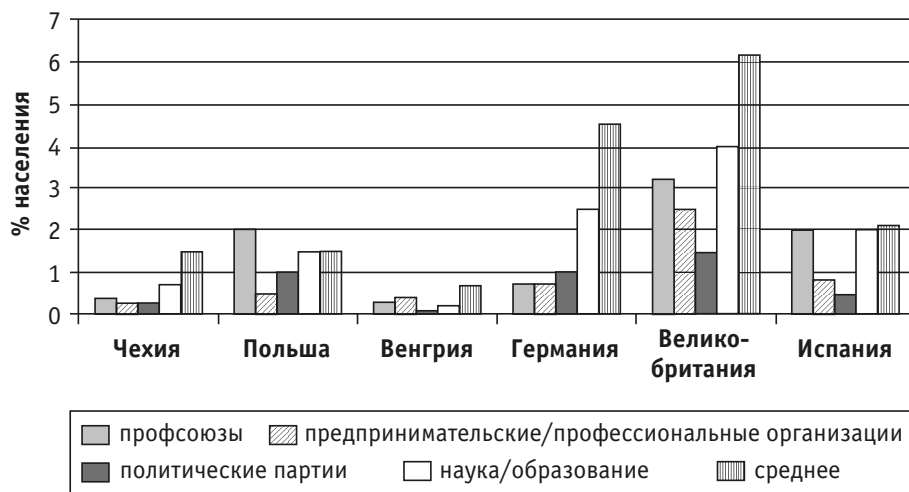


Рис. 2. Удельный вес финансовой поддержки гражданами политически релевантных ассоциаций (2002–2003)

Рисунок 2¹ основан на результатах опроса выборки населения соответствующих стран, согласно отчетам Европейского социального исследования 2002–2003 годов [Halman, s.a.]. Цифры обозначают процент респондентов, жертвовавших деньги данным организациям в течение предыдущих 12 месяцев, и являются индексами роли финансовых доноров (частных лиц) в этих шести странах.

¹ Автор выражает благодарность Александре Лис за помощь в составлении этой диаграммы.

Если рассматривать организации гражданского общества в более широком смысле, соотношение будет схожим. Неоплачиваемая волонтерская и правозащитная деятельность (в том числе оказание помощи странам “третьего мира”) — вполне надежные признаки силы гражданского общества. Собрал и проанализировав данные по всем странам Европы¹, можно определить медианы для старых членов ЕС, новых членов ЕС и постсоциалистических обществ вне ЕС (рис. 3). Данные датированы 2003 годом и с тех пор не обновлялись. Во всех постсоциалистических странах, кроме Беларуси, уровень участия в правозащитных ассоциациях и обществах помощи странам “третьего мира” ниже медианного. В старых членах ЕС уровень участия в правозащитных ассоциациях и обществах помощи странам “третьего мира” выше в 9,5 раза, а уровень участия в волонтерских структурах — в 7,25 раза, что свидетельствует о “дефиците гражданского общества” в новых странах-членах ЕС.

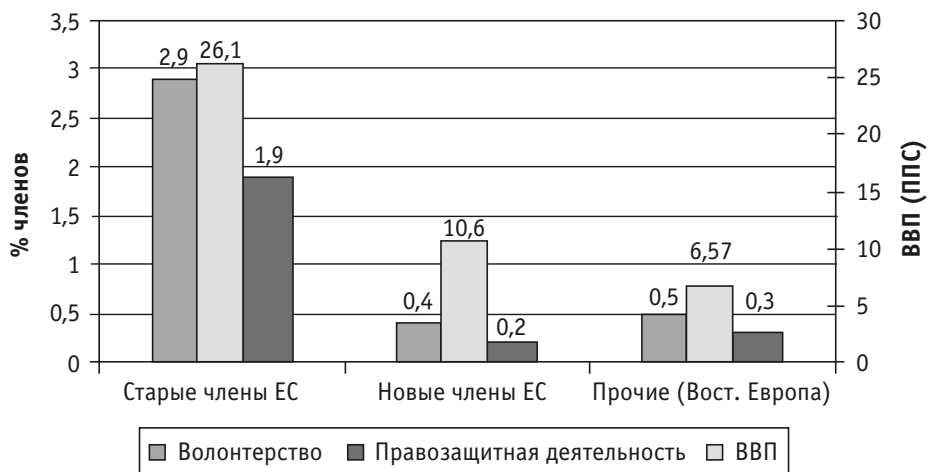


Рис. 3. Индекс участия в правозащитных и волонтерских организациях в сопоставлении с ВВП

ВВП (ППС) за 2002 год — в тыс. долл. США.

Участие в волонтерских и правозащитных организациях и обществах помощи странам “третьего мира” — в процентах положительно ответивших респондентов.

В число новых членов ЕС не вошли Болгария и Румыния. В число прочих стран (не-членов ЕС) входят Россия, Беларусь, Украина и Хорватия.

Источники: [Halman, s.a.]; [World Bank, 2004].

Медианы двух групп стран (старые и новые члены ЕС) показывают, что в старых ВВП в 2,44 раза выше. Не удивительно, что наблюдается очень высокая корреляция между ВВП и уровнем участия в ассоциациях гражданского общества. Коэффициент корреляции между уровнем участия в волонтерских организациях и ВВП составляет 0,52, а между уровнем участия в правозащитной деятельности и ВВП — 0,62². Как правило, общества с ак-

¹ См.: [Lane, 2006: p. 11–13].

² Подсчитано автором исходя из данных Европейского социального исследования [Halman, s.a.] и Отчета о мировом развитии [World Bank, 2004]. Показатели ВВП (ППС) взяты за 2002 год.

тивным гражданским обществом процветают, и граждане обладают значительными запасами свободного времени и располагают большими доходами. Однако в целом отставание новых центрально- и восточноевропейских членов ЕС по уровню участия значительно превышает разницу по ВВП. ВВП всех постсоциалистических стран, кроме Словении (отсутствующей на рисунке), ниже медианного, и то же самое можно сказать об уровне участия в волонтерских организациях.

Вторая подборка данных, служащих индикатором политического участия, касается участия граждан в общеевропейских выборах. Здесь данные вновь однозначны: в среднем по ЕС явка составила 45,6%, при этом в старых членах ЕС она составила 52,9%, а в новых центрально- и восточноевропейских — 31,2% (Кипр и Мальта учитываются в итоговых суммах, приведенных в тексте, но не показаны на рис. 4).

Эти данные свидетельствуют о наличии серьезного дефицита участия в волонтерских организациях, имеющих политический “вес”, что имеет серьезные последствия для эффективности ассоциаций гражданского общества как инструментов в процессах демократической системы, равно как и для выражения и отстаивания общественных интересов. Эти количественные данные следует квалифицировать в контексте структуры ассоциаций, а также и процессов, способствовавших либо препятствовавших их формированию.

USAID (US Agency for International Development — Агентство по международному развитию в США) собрало данные о развитии организаций гражданского общества во всех центрально- и восточноевропейских странах, а также в Евразии за период с 1999 года [USAID, 2006]. Их ежегодные отчеты составляются на основе данных, подготовленных работающими непосредственно в искомым странах сотрудниками. Хотя в этих отчетах отсутствует всеобъемлющее сравнительное измерение уровня участия, они позволяют судить об организационном характере ассоциаций и государственной политике в их отношении. Выше уже отмечалась необходимость принимать во внимание тот факт, что эти отчеты пишутся для USAID и что было бы наивно предполагать отсутствие пристрастия в пользу их собственных ценностей. К примеру, USAID измерило “жизнеспособность” неправительственных организаций (НПО) в посткоммунистических странах. Оценка в пределах 1–3 баллов означает консолидацию общества в демократию западного типа, 3–5 баллов — переходный период, 5–7 баллов — начало переходного периода. Итоговая оценка формируется исходя из оценок, которые полевые сотрудники USAID дают семи компонентам ассоциаций гражданского общества: нормативная база, способность к организации, финансовая состоятельность, пропаганда, предоставление услуг, инфраструктура и общественный имидж. Изучение списка стран, получивших наивысшие оценки, соответствующие “консолидированному гражданскому обществу”, дает представление, что именно лица, определяющие политику Запада, считают действующим гражданским обществом.

Учитывая слабость гражданского общества, на которую указывают приведенные выше результаты социологических исследований, можно сказать, что в измерениях, проводимых USAID, порог “консолидированного гражданского общества” относительно низок. USAID утверждает, что в новых странах-членах ЕС (Чехии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словении, Словакии) “демократия западного типа” была построена уже в 1997 году. Такие страны, как Россия и Украина, оставались (по состоянию

на 2006 год) на переходном этапе. Полностью все оценки приведены на рисунке 5. Можно заметить, что ситуация с “жизнеспособностью” неправительственных организаций в новых странах-членах ЕС за период 1997–2006 годов улучшилась очень незначительно. Есть основания сделать вывод, что ситуация, зафиксированная в предыдущие годы указанными выше исследованиями, изменилась не сильно.

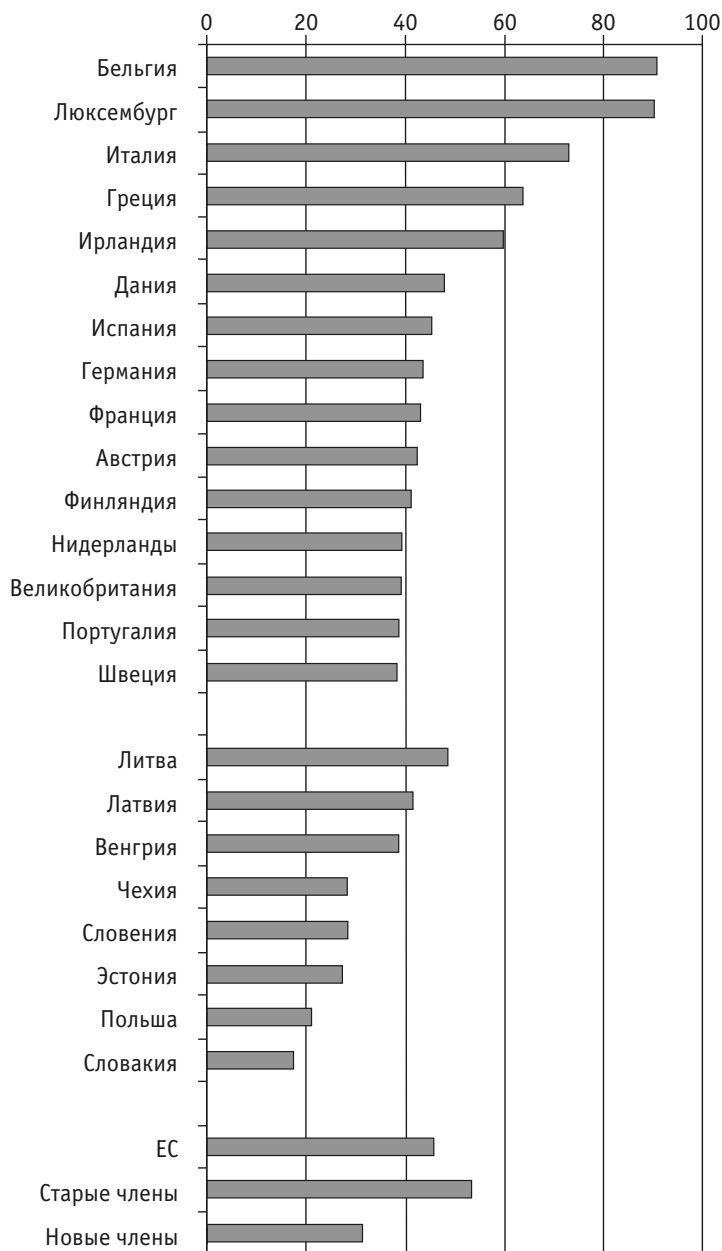


Рис. 4. Явка на общевропейских выборах 2004 года (старые и новые члены ЕС)

Источник: www.europarl.europa.eu/elections2004.

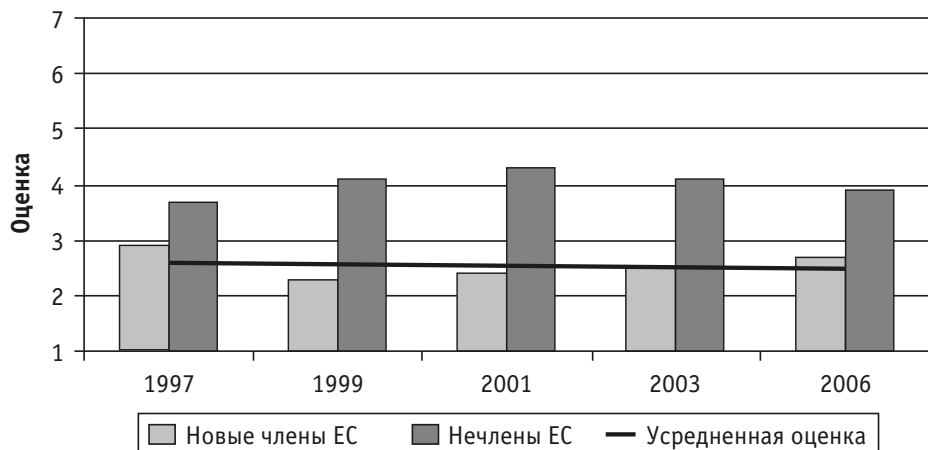


Рис. 5. Индекс устойчивости НПО USAID, 1997–2006

Источник: [USAID, 2006: р. 242]. Показатель для нечленов — среднее для России и Украины. В число новых членов не вошли Болгария и Румыния. В 2006 году оценка Болгарии составила 3,2, Румынии — 3,6

Изучение ежегодных отчетов USAID обнаруживает структурные уязвимости организаций гражданского общества. К позитивным сдвигам с момента коллапса системы государственного социализма можно отнести формирование нормативной базы, улучшение уровня подготовки личного состава и рост влияния на процесс принятия решений¹. Можно сказать, что организации гражданского общества стали “средством обретения политической силы”². Финансовая состоятельность недостаточна по ряду причин: ресурсы правительств иссякают, уровень социально-экономического развития неадекватен, предпринимательский сектор слаб, отсутствует филантропическая традиция [USAID, 2006: р. 20]. Основным источником финансирования была и остается спонсорская помощь, в первую очередь со стороны иностранных организаций. Многим организациям, сформированным на средства спонсоров, недостает прозрачности, саморегулирования и независимых форм финансирования. Политические приоритеты таких организаций, как Министерство международного развития (ММР) Великобритании, USAID, Национальный фонд развития демократии, Фонд “Открытое общество” Дж. Сороса и “Фридом Хаус”, не всегда совпадают с интересами людей, живущих в данных регионах.

Существует потребность в большей подотчетности растущего числа НПО и гражданских служб (ГС), многие из которых основаны и финансируются иностранными учреждениями. Самоустранение “долговременных спонсоров, таких как USAID и британское ММР... прив[ело] к значительному сокращению объемов ежегодной помощи... сектору НПО” [USAID, 2006: р. 177]. В отчете за 2006 год отмечается, что к 2004 году “большая часть иностранных доноров ушла, а внутренних источников финансирования по-прежнему не хватало для поддержания организаций гражданского общества”

¹ См. отчет Дэвида Сталика: [USAID, 2006: р. 36–37].

² Пояснительная записка АМР США: [USAID, 2006: р. 2].

[USAID, 2006: р. 39]. Существенная часть средств¹ для НПО поступает из общественных фондов. Становится понятно, что финансирование со стороны ЕС и национальных правительств рассматривается как необходимое условие осуществления целей НПО.

Можно, конечно, задаться вопросом, стоит ли подобные цели ассоциаций гражданского общества поддерживать. Неолиберальная экономическая политика привела к урезанию государственных бюджетов и оказала разрушительное воздействие на способность государства предоставлять социальное обеспечение, тем самым подорвав возможности государств защитить своих граждан. В этих условиях поддержка организаций гражданского общества приводит к продвижению этого сектора как политического дополнения неолиберальной экономической политики. В “Индексе жизнеспособности НПО” за 2006 год говорится: “В большинстве центральноевропейских стран государственные функции [были] децентрализованы, что привело к возникновению нижних уровней государственной администрации и структур самоуправления. Эти новые децентрализованные органы власти обладают более широкими мандатами и обширными ресурсами и зачастую могут предоставлять гранты на выполнение государственных программ НПО, работающим на вверенной им территории. Со временем местные органы власти осознали, что государство не способно предоставить все ожидаемые гражданами услуги и что эти услуги могут быть, а в некоторых случаях уже были переданы НПО. Хотя государственным институтам потребовалось некоторое время, чтобы настроить свою работу на сотрудничество с сектором НПО, в итоге власти начали финансировать НПО для оказания услуг, которых они сами предоставить не могли” [USAID, 2006: р. 40–41].

Хотя в XX веке национальные государства отошли от принятой в XIX веке модели филантропической (и волонтерской) поддержки сферы социальных услуг, переход к НПО поворачивает этот процесс вспять. Нехватка иностранных доноров также вынуждает организации гражданского общества разворачивать деятельность, приносящую прибыль. Введение принципа “платы за услуги”, горячо поддерживаемое USAID, приводит к товаризации госсектора и сворачиванию сферы предоставления услуг государством. Желательно это или нет — вопрос политических предпочтений. Однако эти формы активности гражданского общества не способствуют “продвижению демократии”, за которую ратует политическая философия ЕС. Как отмечалось выше, ассоциации гражданского общества в качестве автономных “представителей народа” попросту отсутствуют.

USAID полагает, что в секторе НПО должна развиваться “состязательная” модель подотчетности государству, отличная от “корпоративистской модели гражданского общества, как в Германии”, и что следует избегать государственного финансирования, превращающего ассоциации гражданского общества в “общественные организации” [USAID, 2006: р. 41]. С точки зрения идеологии явно предпочтительнее, чтобы ассоциации гражданского общества стали критиками государства, выйдя таким образом на политическую арену. Имеем очередную иллюстрацию идеологического предпочтения “органического” англосаксонского типа гражданского общества перед более “механическим”, описанным выше.

¹ По разным оценкам, от 50% до 60% [USAID, 2006: р. 41].

Возникновение феномена “цветных революций” ввело гражданское общество как социальное движение в политическую орбиту. В “Индексе жизнеспособности НПО” за 2006 год подчеркивается “трансформационное воздействие гражданского общества” и указывается, что режимы (к примеру, в Словакии, Сербии, Грузии, Украине и Киргизии) направляют “энергию и ресурсы” гражданского общества в русло “прозрачности избирательной кампании или оппозиционного движения” [USAID, 2006: р. 22]. Однако даже АМР США признает эти виды деятельности контрпродуктивными (в 2006 году отдельного упоминания удостоились Венгрия и Латвия [USAID, 2006: р. 2], другой характерный пример — Украина) в том плане, что общество начинает скептически относиться к деятельности НПО. Что характерно, цветные революции обычно горячо поддерживаются зарубежными спонсорами и руководствуются неолиберальными экономическими и политическими взглядами.

НПО не хватает ресурсов, уровень профессиональной подготовки занятых в них низок, а их инфраструктура слаба. Количество активных членов гражданских служб невелико и ставит под сомнение их эффективность в качестве автономных групп, выражающих общественные интересы. Сектору не хватает способности к организации и регулируемых форм подотчетности и прозрачности. Недостаток компетентности и прозрачности скомпрометировали НПО в глазах общественности. Есть повод задуматься, являются ли они вообще теми органами, что способны эффективно взять на себя обязанности, традиционно исполнявшиеся органами местной и центральной власти. Хотя НПО отвечают перед своими спонсорами, наблюдается отсутствие подотчетности пользователям услуг или публичной сфере в целом. Сектор неспособен реагировать на нужды потенциальных пользователей услуг. Существует общая тенденция отмежевания этих групп от общества. Как следствие, общество относится к ним с недоверием, особенно когда всплывает их связь с зарубежными политическими спонсорами, причастными к избирательной политике.

5. Выводы: каково место гражданского общества?

“Гражданское общество” можно проинтерпретировать как сети взаимосвязей, существующих в обществах двух различных типов: механическом и органическом. В западных обществах, в первую очередь основывающихся на англосаксонской модели, гражданское общество является формой политического самовыражения и координации, базирующейся на автономных ассоциациях, работающих в рамках капиталистической рыночной модели. Эта первая слагаемая гражданского общества была определена во введении к статье. В обществах государственного социализма гражданского общества в таком понимании не было, хотя там существовали сети и группы, тесно связанные с государственной системой. В последний перед распадом государственного социализма период дискурс “гражданского общества” обрел еще одно измерение, став частью контридеологии, делегитимирующей социалистическую политическую систему — третье слагаемое гражданского общества, определенное во введении. В процессе построения капитализма и плюралистической демократии в странах — кандидатах на членство, форсируемого политикой ЕС, имевшего свои проблемы с легитимностью, продвижение гражданского общества стало политической целью — социальным компонентом

движения к рынку и полиархии. В этом случае второе слагаемое, построение капитализма, подчеркивается в неолиберальной экономике периода преобразований, но начисто игнорируется в дискурсе гражданского общества.

В отличие от старых членов ЕС, где “новые режимы управления” представляли альтернативные формы демократического участия, в постсоциалистических государствах ассоциации гражданского общества должны были не только поощряться новой властью, но и формироваться ею. По этой причине предыдущие формы ассоциации были кардинально ослаблены, если не вообще уничтожены, как того требовала антиэтатистская философия, которой руководствовались реформаторы. Предложения насчет продвижения демократии возникли в период стремительных и всеобъемлющих изменений в основаниях общества: экономических (введение внутренних и выход на международные рынки, приватизация государственных активов), политических (расчленение иерархической политической системы и установление плюралистического строя) и социальных (формирование новой классовой системы и сворачивание прежних систем социального обеспечения, включая гарантии занятости). Все эти процессы происходили параллельно и препятствовали установлению новых типов демократического участия.

Еще одной препоной на пути продвижения демократии стали более низкий, чем в старых членах ЕС, ВВП и экономика, переживавшая на раннем этапе преобразований ощутимый упадок. Ввиду высокой корреляции между ВВП и жизнеспособностью ассоциаций гражданского общества отсутствовала важная предпосылка развития автономного гражданского общества. Реального дохода и социальной энергии населения было недостаточно для запуска процесса инвестирования в политические ассоциации гражданского общества. В свою очередь, вызванные процессом преобразований экономический спад и социальный вакуум привели к искусственному “созданию” гражданского общества и вторжению иностранных донорских капиталов, которые в итоге стали контрпродуктивными, поскольку подрывали автономию ассоциаций (фундаментальный атрибут либеральной концепции гражданского общества) и формировали прослойку менеджеров и организаторов, подотчетных не клиентам, а донорам.

В новых постсоциалистических членах ЕС уровень членства существенно ниже, а структуры ассоциаций гражданского общества гораздо слабее, чем в старых. Качественные исследования показывают, что в первых эти ассоциации слабо выражают социальные нужды и не способны предоставить надлежащий уровень услуг. В том, что касается ассоциаций гражданского общества, предложения ЕС по введению новых форм демократии в постсоциалистических государствах — новых членах оказались не столь эффективными, как ожидалось. Тому есть несколько причин, в частности проистекающих из “стартовых условий” в группе новых членов ЕС. Во-первых, легитимация процесса преобразований проходила под девизом продвижения политического гражданского общества, при этом главной задачей этого самого процесса было формирование рынков и частных компаний (экономического гражданского общества) вместо разрушенной этатистской системы; в итоге институты власти стали гораздо слабее, чем в старых членах ЕС. Во-вторых, к проблемам государственного управления добавились потрясения и социально дестабилизирующие эффекты экономических и политических преобразований. В-третьих, этатистские структуры, унаследованные от социалистического периода, либо были уничтожены, либо остались в виде отпечатка других

этатистских типов сетевых ассоциаций, а не автономных ассоциаций гражданского общества, как в капиталистических странах.

Новым посткоммунистическим обществам Центральной и Восточной Европы не доставало политической состоятельности для адекватного реагирования на социальную и экономическую неразбериху, последовавшую за переходом к рыночному обществу. Старый уклад был сметен — социалистическое государство утратило роль перераспределителя благ и функцию предоставления услуг. ЕС предоставил модель нового уклада, но реализовать ее не удалось. Автономные ассоциации гражданского общества не отвечали роли реализаторов политики и выразителей интересов. Типы ассоциаций, пропагандируемые западными организациями, оказались несовместимыми с наследием авторитаризма и социализма, равно как и с установлением социально-демократического государства всеобщего благоденствия, которое, не исключено, лучше гармонировало бы с предыдущей этатистской формой социального обеспечения.

Возможно, неолиберальному политическому уклону следовало противопоставить более устойчивую политическую оппозицию. Но помешал политический дефицит: социальной и политической энергии оказалось недостаточно для сопротивления тем положениям законодательства ЕС, которые не соответствовали нуждам народа. Понятно, что именно элиты ЕС сформулировали правила преобразований. Определение победителей и проигравших выходит за рамки данной статьи, но совершенно очевидно, что вопреки предсказаниям реформаторов, стремившихся преобразовать государственный социализм, массового обогащения и повышения уровня жизни не произошло, “гражданское общество” из пепла прежней системы не возникло, а новые формы управления не привели к повышению уровня демократизации. По крайней мере, не настолько, насколько надеялись многие граждане.

Системные уязвимости новых государств явились следствием политик преобразований¹. Можно задаться вопросом, возможно ли в условиях посткоммунистических обществ вообще развитие неприбыльного сектора “гражданского общества” как поставщика услуг, альтернативного государству всеобщего благоденствия. Попытки перейти к такой системе могут еще более ослабить сектор государственного предоставления услуг, страдающий от жестких бюджетных ограничений, продиктованных неолиберальной экономической политикой. Влияние иностранных доноров еще более искажило сферу предоставления услуг и стало поводом для критики, утверждающей, что спонсируемая Западом разновидность гражданского общества является частью его, Запада, политической гегемонии: “...гражданское общество начинает все меньше напоминать способ взращивания демократических прав и ответственных правительств и все больше — элемент доминантной идеологии периода после “холодной войны”: либерального рыночного капитализма” [Rieff, 1999].

Сейчас, как и в позднесоветский период, продвижение гражданского общества вновь обретает форму идеологии, но на сей раз как составляющая легитимации нового соотношения сил, предусматривающего гегемонию Европейского Союза. Более сильная опора на рынок и ограничение роли государства как агента перераспределения благ и социального обеспечения ус-

¹ См. выводы статьи Сиссенича: [Sissenich, 2008].

губляет социальное неравенство, что, в свою очередь, приводит к социальному напряжению и политической нестабильности. Пропагандируемые ЕС “новые формы управления” могли бы улучшить участие в стабильных, эффективных и крепких демократических обществах, имеющих устойчивые автономные ассоциации и формы представительской демократии. Но в обстановке формирования капитализма и полиархических государственных структур “новые формы управления” способны скорее подорвать, нежели упрочить процесс развития.

Источники

- Alexander, J. C. (ed.) (1998) ‘Introduction’, in *Real Civil Liberties*, London: Sage.
- Bellamy, R. and Warleigh, A. (eds) (2001) *Citizenship and Governance in the European Union*, London: Continuum.
- Borzel, T. A., Buzogany, A. and Guttenbrunner, S. (2008) ‘New modes of governance in accession countries’, presented at The Role of Private Actors, NEWGOV Cluster Workshop, Berlin, July 3–5, p. 4.
- EU (1999) *The Role of Civil and Contribution of Civil Society Organizations in the Building of Europe*, CES 851/99D/GW, 22 September 1999, Brussels: EU.
- Gouldner, A. W. (1980) *The Two Marxisms*, New York: Oxford University Press.
- Haller, M. (2008) *European Integration as an Elite Process*, London: Routledge.
- Halman, L. (n.d.) *The European Values Study: A Third Wave*, Tilburg University, <http://www.europeanvaluesstudy.eu/eus/surveys>
- Hann, C. (1966), ‘Introduction: Political society and civil anthropology’, in C. Hann and E. Dunn (eds), *Civil Society: Challenging Western Models*, London: Routledge.
- Howard, M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Howell, J. (1999) ‘Manufacturing civil society from the outside’, paper presented at EADI Conference, September.
- Irvine, J., Miles, I. and Evans, J. (1979) *Demystifying Social Statistics*, London: Pluto.
- Lane, D. (2006) ‘Civil society formation and accountability in the new post-socialist EU member states’, in H. Pleines (ed.), *Participation in Civil Society in New Modes of Governance, The Case of the New EU Member States*, Arbeitspapiere und Materialien, No 74, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa Bremen, pp. 7–21.
- Pollis, A. and Schwab, P. (eds) (1979) *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*, New York: Praeger.
- Rakusanova, P. (2008) ‘European Civil Society: Reality or wishful thinking’, NEWGOV cluster workshop, Berlin, May, p. 9.
- Rieff, D. (1999) ‘Civil society and the future of the nation-state’, *The Nation*, 22 February, <http://www.thenation.com>
- Scientific Objectives of the NEWGOV Project: A Revised Framework (n.d.) Version 4; 2nd NEWGOV Consortium Conference, www.eu.newgov.database.
- Sissenich, B. (2008) ‘Weak states, new modes of governance and enlargement’, paper presented at NEWGOV Cross-Cluster Workshop, Berlin, May 8_10.
- USAID (2006) United States Agency for International Development, Bureau for Europe and Asia, 2006 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2006/index.htm
- World Bank (2004) *World Development Report*, New York: Oxford University Press.

Перевод с английского Дмитрия Гломозды