



Партнерская модель взаимодействия властных элит и гражданского общества и проблемы ее становления в современной России

Никита Юрьевич Дмитриев

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростов-на-Дону, Россия,
nikitagod02@mail.ru

Аннотация. Актуальность исследования партнерской модели взаимодействия властных элит и гражданского общества и проблем ее становления в современной России обусловлена тем обстоятельством, что эффективное взаимодействие между государством и институтами гражданского общества способно принести пользу обоим рассматриваемым субъектам, содействовать поступательному развитию страны в целом. В работе делается вывод, в соответствии с которым оптимальная модель взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества предполагает равенство рассматриваемых акторов: здесь сильное государство существует наряду с сильным гражданским обществом, а отношения между ними развиваются по типу партнерства. Автор подчеркивает, что партнерская модель как особый тип взаимодействия между государством и гражданским обществом предполагает, что органы государственной власти не стремятся к управлению неправительственными организациями как базовыми структурами гражданского общества, а, напротив, ориентированы на диалог с НКО, широкое использование различных «переговорных площадок» и других форм гражданского диалога. В соответствии с авторским выводом, существенным препятствием на пути формирования партнерских взаимоотношений между государством и гражданским обществом, базирующихся на равноправном диалоге между властью и общественностью, является низкий уровень престижа так называемой общественной деятельности в глазах подавляющего большинства населения страны. Организации эффективного взаимодействия между органами государственной власти и структурами гражданского общества в нашей стране препятствует общая установка правящей политической элиты в отношении общественных объединений, которая характеризуется стремлением власти к осуществлению контроля над любыми инициативами, исходящими от граждан и их организаций.

Ключевые слова: общество, государство, государственная власть, партнерство, общественная организация, некоммерческая организация, неправительственная организация, гражданское общество, гражданская ассоциация, гражданский диалог, политическая элита, политическая партия, бюрократия, политическая система

Для цитирования: Дмитриев Н. Ю. Партнерская модель взаимодействия властных элит и гражданского общества и проблемы ее становления в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 1. С. 295–299. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-1-295-299>. EDN SNXFRG

Young scientists

Original article

The partnership model of interaction between power elites and civil society and the problems of its formation in modern Russia

Nikita Yu. Dmitriev

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, nikitagod02@mail.ru

Abstract. The relevance of the study of the partnership model of interaction between government elites and civil society and the problems of its formation in modern Russia is due to the fact that effective interaction between the state and civil society institutions can benefit both subjects under consideration and contribute to the progressive development of the country as a whole. The paper concludes that the optimal model of

interaction between public authorities and civil society institutions presupposes equality of the actors under consideration: here a strong state exists along with a strong civil society, and relations between them develop according to the type of partnership. The author emphasizes that the partnership model as a special type of interaction between the state and civil society assumes that public authorities do not seek to manage non-governmental organizations as basic structures of civil society, but, on the contrary, are focused on dialogue with NGOs, the widespread use of various "negotiation platforms" and other forms of civil dialogue.

A significant obstacle to the formation of partnerships between the state and civil society, based on an equal dialogue between the government and the public, is the low level of prestige of the so-called public activity in the eyes of the vast majority of the country's population. The organization of effective interaction between public authorities and civil society structures in our country is hampered by the general attitude of the ruling political elite towards public associations, which is characterized by the desire of the authorities to exercise control over any initiatives emanating from citizens and their organizations.

Keywords: society, state, state power, partnership, public organization, non-profit organization, non-governmental organization, civil society, civil association, civil dialogue, political elite, political party, bureaucracy, political system

For citation: Dmitriev N. Yu. The partnership model of interaction between power elites and civil society and the problems of its formation in modern Russia. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2024;(1):295–299. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-1-295-299>. EDN SNXFRG

В ряде специальных исследований подчеркивается, что наиболее оптимальная модель взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества предполагает равенство рассматриваемых акторов: здесь сильное государство существует наряду с сильным гражданским обществом, а отношения между ними развиваются по типу партнерства. Так, отечественный исследователь А. Ю. Сунгуров характеризует указанную партнерскую модель как особый тип взаимодействия между государством и гражданским обществом, при которой органы государственной власти не стремятся к управлению неправительственными организациями как базовыми структурами гражданского общества, а, напротив, ориентированы на диалог с НКО, широкое использование различных «переговорных площадок» и других форм гражданского диалога. Помимо этого, партнерское взаимодействие может, с точки зрения А. Ю. Сунгурова, реализовываться в рамках модели поддержки развития некоммерческих организаций или модели «садовника». В последнем случае органы государственной власти различных уровней разрабатывают нормативно-правовые акты, направленные на формирование независимых гражданских структур, проводят различные мероприятия, способствующие эффективному развитию общественных организаций [1].

Как отмечает Н. С. Меньшикова, партнерские взаимоотношения между государством и гражданским обществом базируются на принципах равенства партнеров, взаимном доверии сторон, их самоорганизации, добровольном характере участия в партнерских взаимодействиях, взаимовыгодном характере этих отношений, публичной и открытой деятельности рассматриваемых субъектов [2, с. 84–93]. В развитых западных демократиях партнерство предстает в первую очередь в качестве формы участия граждан и их организации в общественной жизни. Так называемое общественное участие применяется здесь в качестве механизма для вовлечения представителей различных групп населения в сотрудничество с государственными органами власти. В странах Запада участие граждан в общественной жизни традиционно рассматривается как реализация базовых гражданских потребностей и основополагающих прав человека. В актах международного права и национального законодательства зарубежных стран партнерство рассматривается в качестве значимого средства для решения задач социально-экономического характера, участие в которых принимают представители различных социальных групп и слоев. Помимо этого, партнерская модель взаимодействия государства и гражданского общества предстает здесь как значимое средство поощрения участия субъектов гражданского общества в разработке и практической реализации различных государственных программ на долгосрочную перспективу; подобное участие также является важным средством сглаживания противоречий и минимизации конфликтов между различными социальными группами, что благоприятно отражается на развитии общества в целом, обеспечивает его стабильность и поступательное развитие.

Необходимо отметить, что партнерство между органами государственной власти и институтами гражданского общества в развитых демократических государствах Запада рассматривается не просто как механизм обеспечения участия граждан в различных акциях публичного

характера, а как способ объединить государственные и частные ресурсы в целях эффективной реализации государственных программ развития страны. В таких партнерских взаимодействиях, как правило, участвует государство в лице органов исполнительной власти и разнообразные гражданские объединения и ассоциации. Партнерство, как указывает Н. С. Меньшикова, выступает как механизм, призванный обеспечивать «взаимодополняемость ресурсов» между органами государственной власти и структурами гражданского общества [2, с. 85]. Практическая реализация указанной партнерской модели имеет следствием участие граждан и их организаций в решении тех вопросов, которые непосредственно касаются населения конкретной страны. Конечно, несмотря на то, что политические элиты современных западных государств стремятся обеспечить максимальное участие граждан в реализации тех программ, которые затрагивают их интересы, в реальности принимают участие в этих программах далеко не все, и рассматриваемая партнерская модель далеко не всех случаях демонстрирует высокую эффективность, способствуя социальной интеграции. В то же время, существует множество примеров успешной реализации партнерской модели взаимодействия государства и гражданского общества, когда удается на практике решить те или иные проблемы социально-экономического характера, удовлетворяя потребности общества в целом и отдельных социальных групп, вовлекая представителей различных слоев населения в решение значимых задач общественного развития. Как уже отмечалось выше, партнерство способно сглаживать противоречия между различными социальными субъектами, сводя к минимуму конфликты, которые возникают вследствие расхождения во взглядах, что в целом способствует стабилизации обстановки в обществе, обеспечивая его поступательное развитие.

В специальных исследованиях отмечается, что в рамках организации партнерских взаимодействий между государственной властью и структурами гражданского общества активно привлекаются некоммерческие организации (НКО), что предусматривает использование специальных механизмов, включающих субсидии от государства, поддержку посредством выделения специальных грантов, предоставление ссуд активным представителям общественности на переподготовку и переобучение, различные государственные дотации, налоговые льготы и т.д. [3, с. 115–116]. Некоммерческий сектор в настоящее время активно привлекается в целях решения различных социально-экономических проблем: именно на НКО в рамках рассматриваемой партнерской модели возлагается ключевая роль в процессе организации эффективного взаимодействия между государством и гражданским обществом. Деятельность некоммерческих организаций в ряде зарубежных государств оказывает существенное воздействие на процесс предоставления населению различных социальных услуг, причем именно рассматриваемое общественно-государственное партнерство, как подчеркивают Т. М. Рябова и Н. В. Медведева, в настоящее время рассматривается в указанных странах в качестве главного механизма, призванного обеспечить рост качества данных услуг. При этом финансирование НКО в значительной степени осуществляется из средств государственного бюджета: в странах Западной Европы, к примеру, доля государственного финансирования превышает половину (54 %) всех доходов некоммерческих организаций [3, с. 117].

В странах, входящих в Европейский Союз, а также в Соединенных Штатах Америки в целях государственной поддержки НКО используются разнообразные механизмы, в том числе, контракты, гранты, государственные кредиты, ваучеры, операционные субсидии, налоговые льготы и т.д. Проблемой здесь является фактическое влияние государства на деятельность некоммерческих организаций, поскольку данные структуры в значительной степени зависят от получения необходимого для их работы государственного финансирования. В качестве варианта решения этой проблемы предлагается создание независимых органов совещательного или наблюдательного характера, осуществляющих функцию контроля за тем, как распределяются государственные субсидии или принимаются решения об их выделении конкретным НКО. В США с целью содействия деятельности некоммерческих организаций активно применяется практика льготного налогообложения, что рассматривается как мера государственной поддержки: те НКО, которые реализуют общественно значимые функции в образовательной, научной, религиозной сферах, в области борьбы с бедностью и т.д., приобретают правовой статус благотворительных организаций с соответствующими налоговыми льготами.

Что касается нашей страны, то в постсоветский период в России была создана нормативно-институциональная основа функционирования гражданского общества, сформирована база для взаимодействия гражданских структур с органами государственной власти, приняты соответствующие нормативно-правовые акты, разработаны механизмы для указанного взаимодействия,

используются современные информационно-коммуникационные технологии, в том числе, Интернет-площадки для эффективной коммуникации властных структур с общественностью. В то же время, как справедливо отмечает О.А. Бутенко, то участие, которое существующие в стране гражданские структуры принимают во взаимодействии с органами государственной власти, как правило, является эпизодическим, отличаясь «несистемным, ситуативным характером» [4, с. 206]. Такое взаимодействие, по мнению данного исследователя, чаще всего направлено на решение узкоутилитарных задач, связанных с конкретными социальными проблемами, касающимися отдельных областей жизнедеятельности общества. При этом наблюдается практически полное отсутствие какого-либо «системного, созидательного участия» граждан и их объединений в решении вопросов, связанных с развитием страны; эмпирические данные, в частности, свидетельствуют о том, что в России имеется крайне незначительное число тех или иных гражданских инициатив, которые касались бы долгосрочного развития как отдельных регионов, так и страны в целом [4, с. 207].

Гражданское общество в России в принципе является значительно менее развитым в сравнении с аналогичными институтами в западных демократических государствах. Анализ статистических данных свидетельствует даже о сокращении числа некоммерческих организаций (НКО), которые традиционно рассматриваются как основа гражданского общества: если в 2009 г., к примеру, численность НКО составляла 669 тыс., то уже к 2020 г. их осталось всего 213 тыс., причем подавляющее большинство этих организаций (198 тыс.) находилось под контролем со стороны государственных органов власти. Как отмечается в специальных исследованиях, большая часть рассматриваемых организаций функционируют исключительно формально («на бумаге»), а более или менее реальную деятельность осуществляют лишь чуть более трети (38%) таких структур [5, с. 9]. Еще одной особенностью функционирования гражданского общества в России является высокий уровень концентрации объединений граждан на уровне городских поселений или регионов, в то время как некоммерческие организации федерального масштаба составляют меньшинство функционирующих в стране НКО (при этом отмечаются сложности с регистрацией таких организаций, рост всевозможных барьеров и т.д.). Как уже отмечалось, доверие к некоммерческим организациям в России находится на достаточно низком уровне: результаты новейших эмпирических исследований, в частности, свидетельствуют о том, что НКО в нашей стране доверяют не более четверти граждан (интересно, что значительная часть респондентов не смогла четко определить свое отношение к данным организациям, что может являться следствием низкого уровня информированности людей о деятельности организаций некоммерческого сектора, основных целях их деятельности и конкретной пользы от нее) [6, с. 59].

Несмотря на то, что политическая элита страны декларирует высокую значимость некоммерческих организаций в решении актуальных социально-экономических проблем развития российского общества, в последнем, как отмечает И.Ю. Южакова, преобладает отношение к ним как к «кружкам по интересам», которые не вызывает при этом высокого доверия со стороны населения. С точки зрения данной исследовательницы, рассматриваемое недоверие обусловлено непрозрачным характером деятельности многих НКО, низким уровнем доверия к любым организациям в принципе, а также недобросовестностью руководства некоторых из таких организаций (речь идет об известных фактах присваивания денежных средств) [7, с. 181]. Доверие вообще традиционно рассматривается как важная предпосылка установления эффективного взаимодействия между государством и гражданским обществом, фактор роста уровня гражданской активности. Это важнейший фактор, который в принципе способствует гражданской деятельности и сотрудничеству с общественными объединениями и органами государственной власти, влияет на возможность организации совместных действий, партнерства с целью решения актуальных социально-экономических проблем. Результаты социологических опросов показывают, что низкий уровень населения к некоммерческим организациям и динамика изменения этого доверия в целом совпадают с аналогичными рейтингами других общественных и государственных институтов. Иными словами, падение уровня доверия к государству и его институтам происходит параллельно со снижением доверия и к организациям некоммерческого сектора (такая же корреляция имеет место и в случае роста показателей доверия). По мнению Д. Д. Ковалевской, данное обстоятельство является следствием неспособности рассматриваемых организаций заручиться широкой поддержкой со стороны общественности и аккумулировать существующую гражданскую активность [5, с. 10].

Несмотря на то, что государство оказывает существующим структурам гражданского общества определенную финансовую поддержку, необходимую для их деятельности, эта поддержка зачастую носит избирательный характер, поскольку поддерживаются преимущественно лояльные к власти организации. В то же время несправедливо возлагать ответственность за недостаточно эффективное взаимодействие между органами государства и институтами гражданского общества исключительно на властные структуры, поскольку зачастую представители различных общественных объединений сами не стремятся к установлению действенных взаимоотношений с властью. Существует немало примеров того, как в отдельных субъектах Российской Федерации выстраивается система взаимовыгодных контактов между региональными элитами и функционирующим гражданским обществом, когда власть проявляет заинтересованность во взаимодействии с теми некоммерческими организациями, деятельность которых может способствовать эффективному социально-экономическому развитию регионов. Однако далеко не все представители гражданских структур стремятся взаимодействовать с властью, следовать установленным ей правилам. Таким образом, в современной России имеются как внутренние, так и внешние препятствия на пути установления партнерских взаимодействий между властными элитами и гражданским обществом.

Список источников

1. Сунгуров А.Ю. Модели взаимодействия структур гражданского общества и органов власти: российский опыт [Электронный ресурс]. URL: http://civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (дата обращения 21.01.2024).
2. Меньшикова Н. С. Партнерство государства и институтов гражданского общества как предмет анализа в современном зарубежном обществоведении // *BENEFICIUM*. 2019. № 4(33). С. 84–93.
3. Рябова Т. М., Медведева Н. В. Зарубежные практики организации партнерства власти и общества: тенденции и проблемы // *Социодинамика*. 2017. № 4.
4. Бутенко О. А. Диалог в институциональной среде взаимодействия государства и гражданского общества: поиск решений // *NovaInfo*. 2017. № 58. С. 206–210.
5. Ковалевская Д. Д. Уровень доверия граждан к институтам государственной власти как фактор устойчивости политического режима в России // *Бизнес. Общество. Власть*. Октябрь 2021. № 4 (42). С. 7–24.
6. Ижик А. В. Недоверие к НКО как фактор неучастия в волонтерской деятельности // *Общество: социология, психология, педагогика*. 2023. № 1. С. 58–63.
7. Южакова И. Ю. Стандартизация – эффективный инструмент повышения доверия к деятельности НКО // *Менеджмент качества*. 2016. № 3. С. 180–188.

References

1. Sungurov A. Y. *Models of interaction between civil society structures and authorities: Russian experience*. Available from: http://civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf [Accessed 21 January 2024]. (In Russ.)
2. Menshikova N.S. Partnership of the state and civil society institutions as a subject of analysis in modern foreign social science. *BENEFICIUM*. 2019;4(33):84–93. (In Russ.)
3. Ryabova T. M., Medvedeva N. V. Foreign practices of organizing partnerships between government and society: trends and problems. *Sociodynamics*. 2017;(4). (In Russ.)
4. Butenko O. A. Dialogue in the institutional environment of interaction between the state and civil society: the search for solutions. *NovaInfo*. 2017;(58):206–210. (In Russ.)
5. Kovalevskaya D. D. The level of trust of citizens in institutions of state power as a factor of stability of the political regime in Russia. *Business. Society. Power*. October 2021;№4(42):7–24. (In Russ.)
6. Izhik A. V. Distrust of NGOs as a factor of non-participation in volunteer activities. *Society: sociology, psychology, pedagogy*. 2023;(1). (In Russ.)
7. Yuzhakova I. Y. Standardization is an effective tool for increasing confidence in the activities of NGOs. *Quality Management*. 2016;(3). (In Russ.)

Информация об авторе

Н. Ю. Дмитриев – аспирант кафедры политологии и этнополитики ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

N. Yu. Dmitriev – Postgraduate at the Department of Political Science and Ethnopolitics, South-Russia Institute of Management – branch of RANEP.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов. The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 23.01.2024; одобрена после рецензирования 13.02.2024; принята к публикации 14.02.2024. The article was submitted 23.01.2024; approved after reviewing 13.02.2024; accepted for publication 14.02.2024.