



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Н. А. Скобелина

Механизм взаимодействия
государства и гражданского
общества: Региональный аспект

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Skobelina_RAPN.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

**МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Наталья Анатольевна СКОБЕЛИНА

кандидат социологических наук, доцент,
кафедра политологии,
факультет экономики и управления,
Волгоградский государственный технический университет,
Волгоград

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

С6 «Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия».

21 ноября 2009 г.

В условиях демократических преобразований современного российского общества в последние десятилетия выработан определенный механизм взаимодействия государства и институтов гражданского общества. Смысл данного механизма раскрывается понятием «социальное партнерство», сущность которого заключается в налаживании конструктивного диалога между государственными структурами, коммерческими предприятиями, некоммерческими организациями и обществом. Среди большого количества некоммерческих организаций в России реально действующих только треть от общего числа объединений. Это свидетельствует и о стихийности формирования третьего сектора, и об отсутствии целостной, последовательной государственной политики в сфере взаимодействия.

В настоящее время происходит процесс институционализации гражданского общества. «Институционализация – это очень общий термин, обозначающий многообразные процессы, при помощи которых осуществляется организация индивидов, групп и других типов социальных единиц».¹ «Институционализация – процесс формирования различных типов социальной деятельности в качестве социальных институтов»². В рамках структурализма институционализация рассматривается как структуризация форм социальной жизни³. В политической науке институционализация понимается в качестве процесса образования политических институтов. В социологическом словаре под институционализацией понимается «процесс, а также результат процесса, в котором социальные действия становятся упорядоченными в устойчивые социально-структурные особенности»⁴. Институционализированное противопоставляется хаотичному, неорганизованному, нестабильному. Именно институциональный, наиболее устойчивый аспект социальной жизни является решающим фактором, определяющим уровень жизнедеятельности личности. Большую роль в жизни людей играют постоянные взаимодействия. В этих социальных связях определенные нормы поведения становятся для личности наиболее важными. Поэтому, при рассмотрении процесса институционализации гражданского общества, акцентируется внимание на относительно устойчивых взаимодействиях. В процессе институционализации одну из важнейших ролей играют определенные нормы и «правила игры», в данном случае имеется в виду законодательная база, регулирующая деятельность элементов гражданского общества. К формам взаимодействия государственных структур и общественных объединений следует отнести: семинары, круглые столы, конференции.

¹ Тернер Д. Структура социальной теории: Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. Ст. Г.В.Осипова. – М.: Прогресс, 1985. С.385.

² Российская социологическая энциклопедия. М.,1999. С.160.

³ Бергман П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.,1994.

⁴ Большой толковый социологический словарь. Т.1 (А-О): Пер. с англ.-М.,2001.С.248.

Индивиды выражают свои интересы, включаясь в различные институты гражданского общества, участвуя в деятельности общественных движений и политических партий, в общественных делах местного сообщества и др. На современном этапе институты гражданского общества в России только формируются. Процесс институционализации - это сложный и многоплановый процесс. Гражданское общество образовывается из потребностей отдельных индивидов в объединении и организации для защиты своих интересов от экспансии государства, рыночной экономики, церкви и других институтов социальной системы. В данном случае, речь идет об элементах самоорганизации как основе процесса институционализации гражданского общества. В социологической науке под «самоорганизацией» понимается «проявление спонтанного», «самосовершающиеся процессы социального регулирования»⁵. Подобные процессы внутриколлективного регулирования обладают спонтанностью, самопроизвольностью, отсутствием единого субъективного начала, и, вместе с тем, наличием единой цели у различных субъектов, объединяющих собственную энергию. В данном случае важен такой фактор, как активность отдельной личности и группы людей, объединяющих свои усилия для решения определенных проблем. Развитие всего человечества складывается из активности многих индивидов. Естественные процессы развития общественной жизни в силу общих свойств, присущих процессам самоорганизации, приводят к разнообразию общественных структур. Что мы наблюдаем в настоящее время. В современном российском обществе насчитывается более трех тысяч различного вида общественных объединений, которые представляют интересы социальных групп и слоев общества. Например, только в Волгоградской области в 2004 году было зарегистрировано 3245 общественных объединений, а сейчас их уже более 3,5 тыс. К ним относятся различные профессиональные, экологические, женские, культурно-просветительские, спортивно-технические, оздоровительные, детско-юношеские, научно-технические и другие объединения. Наибольшую часть общественных объединений Волгоградской области составляют политические партии, национальные объединения и организации, связанные с охраной здоровья и направленные на защиту прав инвалидов.

Высокая степень общественно-политической активности населения, способность создавать гражданские инициативы, возможность влиять на решения органов власти – вот что следует отнести к показателям институционализированного гражданского общества. Его основным элементом является активная, творческая, инициативная личность, которая готова отстаивать как собственные, индивидуальные, так и групповые интересы. К сожалению, следует согласиться с В. Пантиним и В. Лапкиным в том, что для

⁵ Российская социологическая энциклопедия. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 465.

современного российского общества характерна «эфемерная имитация гражданской активности атомизированного социума»⁶. Одним из показательных примеров «имитации» служат искусственно созданные общественные организации и Общественная палата. Данное обстоятельство можно объяснить следующим. В российском обществе отсутствуют традиции создания гражданских инициатив, «новых» общественных движений, тех форм участия, с помощью которых граждане могут артикулировать и агрегировать свои интересы. Общественные движения и гражданские инициативы не рассматриваются большей частью населения в качестве эффективного способа влияния на власть, российскому обществу характерен низкий уровень культуры договорных отношений, отсутствует позитивное рыночное сознание, без которого не может быть успешной социальной мобилизации. Следует учитывать, что большинство россиян действует в соответствии с концепцией «рационального выбора». Энергия большинства отдельных личностей направлена, прежде всего, на профессиональную, образовательную сферы, на семью, досуг, творчество, так как общественно-политическая активность не несет им никаких материальных выгод, не выступает в качестве «социального лифта»⁷. Среди причин низкого уровня общественно-политической включенности индивидов в деятельность российского общества отечественные исследователи называют олигархизацию власти, низкий уровень политической культуры, снижение общего «энергетического потенциала» нации, сужение пространства публичной политики.

Низкий уровень самоорганизации механизма социального регулирования российского общества обуславливается и спецификой российской социокультурной модели взаимоотношений индивида и общества. Данная модель характеризуется приоритетом интересов общества над интересами личности, «личность сохраняет право отстаивать свои интересы, а государство обязано учитывать при выработке общего направления развития общества все многообразие интересов членов общности»⁸. Многие российские ученые подчеркивают высокую активность населения в обустройстве в первую очередь своей личной жизни.

Замедленное развитие гражданского общества обусловлено и несформировавшимся «ответственным демократическим сознанием» индивидов, недостаточно проработанной законодательной базой, регулирующей деятельность некоммерческого сектора и других структур. На смену коллективным ценностям советского периода, тотальной регламентации и подавлению инициативы, пришло

⁶Пантин В.И., Лапкин В.В. Трансформация национально-цивилизационной идентичности современного российского общества: проблемы и перспективы // *Общественные науки и современность*. 2004. №1. С. 62.

⁷ Там же. С. 63.

⁸ Тихонова Н.Е. Личность, общность, власть в российской социокультурной модели // *Общественные науки и современность*. 2001. №3. С. 12.

«новое» общество, характеризующееся открытостью, мобильностью, инновационностью, отдельными своими сегментами включающее в процессы перехода цивилизации к «информационному обществу».

В настоящее время в российском обществе выкристаллизовываются такие формы участия, в которых реализуются в первую очередь жизненные интересы людей. Потребность в общественных движениях и гражданских инициативах имеется. Общественные организации и движения создаются, прежде всего, для решения общественных проблем, а также для оказания помощи тем, кто в ней нуждается. Для общественных движений на этапе их возникновения характерна неформальная коллективная инициатива. Как правило, движение зарождается и возникает на основе неформальных связей. Но в дальнейшем условия функционирования движений претерпевают значительные изменения. Отношения строятся на основе иерархичности, организационной закреплённости, приобретают формальный характер. На наш взгляд, как показывает практика, подобный «формальный» характер движения является необходимым условием длительности его существования. Институционализация «новых» общественных организаций и движений является основным показателем становления, развития гражданского общества в России.

К «новым» структурам гражданского общества следует отнести новые общественные движения и организации, общественные союзы, ассоциации, бизнес-структуры, политические организации. Общественные движения выступают как выразители интересов отдельных социальных слоев и групп, а также как субъекты реформационного процесса. В настоящее время политические партии, являющиеся во всех обществах главным связующим звеном между населением и властью, вынуждены делить свое влияние с другими социальными субъектами, прежде всего, общественными организациями и движениями. Последние способны представлять интересы населения, взаимодействовать с властью, в определенных случаях оказывать давление на нее. Общественные движения, выступая в качестве одной из самых динамичных организационных форм, быстрее других адаптируются к новым социальным условиям, аккумулируют новые идеи, приспособляются к изменившимся правилам. Особенностью современного общества является появление гибких социальных структур, в качестве которых выступают движения, позволяющие сочетать свободу и интересы индивидов с общими принципами, регулируемыми их совместную деятельность. Одним из механизмов системного партнерства по своей сущности является Общественная палата, которая должна предоставлять возможность осуществлять общественный контроль в законодательной сфере. Данная структура образовалась не стихийно, именно государство

стало инициатором создания такой структуры. Однако по ряду причин в настоящее время Общественная палата не в состоянии обеспечить согласование интересов индивидов, общественных организаций, движений и государственных структур.

Общественные движения являются одним из главных элементов «третьего сектора» гражданского общества. Все российские организации и движения Г. Дилигенский разделяет на две группы. К первой группе он выделяет правозащитные, экологические, потребительские, действующие в рамках определенных секторов экономической и социальной жизни общества, отстаивающие права индивидов или определенных категорий населения (жителей конкретных городов и регионов, женщин, инвалидов, мигрантов, заключенных и др.). Их функция – содействовать решению конкретных проблем, возникающих в жизни общества, поэтому они могут быть названными проблемно-ориентированными. По мнению Г. Дилигенского, именно такого рода организации получили распространение в современной России. Другая группа гражданских институтов выполняет функцию обеспечения демократического характера политических отношений: диалога между властью и обществом, между большими социальными группами. Такие организации образуют основу политической и социальной демократии и названы автором структурными гражданскими организациями. К ним Г. Дилигенский относит политические партии, профсоюзы, предпринимательские организации. Функции структурных гражданских ассоциаций реализуются наиболее полно, когда они проявляют способность возглавлять массовые движения, которые мобилизуют во имя определенных масштабных целей общественную и политическую активность широких масс рядовых граждан и оказываются в состоянии добиваться крупных политических и социальных перемен⁹.

Объединяя иногда миллионы людей в своих рядах, общественное движение позволяет, во-первых, формулировать те интересы, которые общество ставит перед собой целью добиваться, во-вторых, пропагандировать свои требования, и, наконец, «заставить» власть, если не полностью следовать этим провозглашенным интересам, то учитывать эти требования в своей деятельности. Именно неформальные, неорганизованные «сверху» движения способны сформулировать и представить таким образом требования, близкие каждому члену общества, от установки гаражей и разбития парка, до широких социальных реформ. Методами такого воздействия на власть и на общество чаще всего бывают петиции и обращения – как самый простой и легкий способ обратить внимание на проблему. Арсенал подобных приемов в демократическом обществе достаточно широк:

⁹ Дилигенский Г. Существует ли в России гражданское общество? // Поговорим о гражданском обществе. М., 2001. С.18.

начиная от пикетов и заканчивая забастовками и акциями гражданского неповиновения. Особую роль в гражданском обществе играют политические партии и общественные движения, участвующие в выборах. С одной стороны, эти движения и партии являются выразителями определенных общественных сил, своих членов и сторонников. В своей деятельности они вынуждены, если не руководствоваться интересами общества, интересами избирателей, то, по крайней мере, прислушиваться к ним, учитывать их и делать свои цели привлекательными для большего числа людей. С другой же стороны, достигнув власти, политические партии и движения получают возможность реального воплощения в жизнь этих требований.

Политические движения и организации относятся как к гражданскому обществу, так и включаются в государственные структуры. В данный момент идет становление и развитие политического сообщества, под которым понимается совокупность политических объединений, движений, партий, опосредующих отношения между неполитическими объединениями граждан и властными структурами. Политические объединения обеспечивают государству «открытость по отношению к изменяющимся потребностям граждан», сохраняют стабильность при постоянном противостоянии гражданского общества и государства. В России политическая реформа осуществлялась в условиях глубокого кризиса и распада государства. Вновь возникшая политическая сфера «втянула» в себя наиболее активные элементы неформальных демократических движений конца 80-х гг., ослабив тем самым потенциал низовой, непартийной демократии¹⁰. В политологии имеется и такая точка зрения, что «трансформация в условиях кризиса породила политическое общество в России, которое все больше блокирует самостоятельное развитие общества гражданского»¹¹. Политические партии в рамках созданного политического пространства конструируются с помощью современных политтехнологий. Они изначально ориентированы на максимизацию собственной прибыли в результате победы на очередных парламентских выборах. Такие партии выражают интересы скорее бюрократического аппарата, чем гражданского общества. Поэтому партийная система в целом в России не легитимируется. Они отвергаются обществом по причине их искусственного происхождения. Общественные движения, некоммерческие организации, ассоциации малого бизнеса, осуществляющие самостоятельную, независимую от государства деятельность, видят в них, прежде всего, институты, управляемые государством. «...Политические партии, особенно возникшие в посткоммунистический период, не имеют прочной социальной базы и вынуждены

¹⁰ Фадин А. Третий Рим в третьем мире. М.-СПб., 2000. С.118.

¹¹ Ворожейкина Т.Е. Государство и общество в России и Латинской Америке // Общественные науки и современность. 2001. № 6. С.21.

постоянно маневрировать и мимикрировать, ища поддержки у самых разных групп населения»¹².

Российская многопартийность, как утверждает политолог А. Кулик, не имеет надежной социальной базы и занимает маргинальное положение в системе организации власти. По его мнению, в отличие от партийных систем, возникших как институт гражданского общества, российская многопартийность порождена «квазидемократией», и выступает в качестве механизма «консервации сложившегося характера власти»¹³. Автор публикации акцентирует внимание на том, что современные партии теряют свою значимость в политическом пространстве. В настоящее время усиливается тенденция размывания связи между обществом и партиями. «Проблемой становится превращение граждан из активных участников политического процесса в потребителей его продукта и превращение партий из института политического представительства гражданского общества в самодостаточных субъектов политики, смысл существования которых – борьба за власть как средство распределения общественных ресурсов. Партии, чтобы выжить в условиях падения интереса к ним общества, все больше вторгаются в государство, находя там новые источники привилегий и новые ресурсы, обеспечивающие их существование»¹⁴.

Открытость и проницаемость политической системы «снизу» позитивно влияет на гражданское общество. Политолог Т.Е. Ворожейкина отмечает следующее: «В условиях, когда экономическое развитие порождает все новые разрывы и углубляет социальную поляризацию, отсутствие эффективных каналов политического представительства способствует распространению антисоциальных, криминальных стратегий индивидуального выживания»¹⁵. В этих условиях деятельность общественных движений приобретает важное значение.

«Уроки советской зарегулированности, приведшей к застою, сегодня особенно важны. Именно в условиях относительной стабильности (а именно так по сравнению с 90-ми гг. следует квалифицировать текущий период) угроза перехода в статическое состояние возрастает. Беспокойное гражданское общество постоянно генерирует инновационные проекты, но дальше инициаторы обычно сталкиваются с непреодолимыми преградами - по большей части государственного происхождения»¹⁶. Все направления

¹² Елисеев С.М. Выйти из «Бермудского треугольника»: о методологии исследования посткоммунистических трансформаций // Политические исследования. 2002. № 6. С.81.

¹³ Кулик А. Российская многопартийность: модель догоняющей политической модернизации? // Профессионалы за сотрудничество. М., 2000. С.104-105.

¹⁴ Там же. С.107.

¹⁵ Ворожейкина Т.Е. Указ. соч. С.22.

¹⁶ Поговорим о гражданском обществе. М., 2001. С.11.

«взаимовыгодного» взаимодействия государства и гражданского общества возможны только в рамках сотрудничества, но не противостояния или игнорирования. В настоящее время такие рамки современное гражданское общество самостоятельно создать не способно¹⁷. Главной его чертой является самодеятельность граждан, их способность отстаивать свои интересы, как политические, так и любые другие - от бытовых до культурных.

Выделим две модели механизма взаимодействия государства и общества, где посредником является Третий сектор. Первая модель - «сверху», от власти, где решающую роль играет государство. Этому утверждению соответствует следующая схема: Государство → Третий сектор → общество. Процесс взаимодействия «снизу» представляется такой схемой: Государство ← Третий сектор ← общество, - когда само общество участвует в этом процессе и проявляет активность в общественной жизни, в построении «новых» структур. Такому обществу характерна высокая степень общественной активности.

Элементы гражданского общества вынуждены следовать тем правилам игры, которые разрабатывает для них государство. Вместе с тем, они независимы в выборе цели деятельности и методов работы, воздействуют в своих интересах на принятие политических решений в той степени, насколько им позволяют это делать имеющиеся ресурсы. В политической литературе выделяются различные модели взаимодействия государства и заинтересованных групп в процессе принятия политических решений: плюралистическая, корпоративистская и смешанная модели. В первой модели государству отводится роль арбитра при согласовании интересов различных социальных групп, соревнующихся между собой за принятие политических решений. Во второй модели органам власти принадлежит иная роль, которая состоит в покровительстве отдельным организациям, патерналистской политике по отношению к ним.

Результаты социологического исследования¹⁸, проведенного с целью выявления типичной социальной проблемы, для которой создаются движения в Волгоградском регионе и в России в целом, определения способов организации деятельности участников движения показали, что с начала функционирования общественные объединения включаются в сложную систему отношений со своими партнерами: другими

¹⁷ Там же. С.12.

¹⁸ Объектом исследования послужили общественные движения волгоградского региона, зарегистрированные в Управлении юстиции администрации Волгоградской области в декабре-январе 2005 - 2006 гг. В качестве методики формирования выборочной совокупности использовалась квотная выборка, воспроизводящая структуру генеральной совокупности в виде квот распределения изучаемого признака. Все имеющиеся общественные движения (N=138) были разделены на группы по целям деятельности (женские, молодежные, национально-культурные, спортивные, политические и др.). Профсоюзные организации в выборку не вошли.

негосударственными некоммерческими организациями, органами власти различных уровней. В ходе опроса респондентам (участникам объединений) было предложено оценить, насколько интенсивно и удовлетворительно такое взаимодействие в направлении достижения целей движения. Оценка давалась по трехбальным шкалам: от 1 – «вообще не взаимодействуем» до 3 – «интенсивно взаимодействуем», и от 1 – респондент «взаимодействием не доволен» до 3 – «абсолютно доволен». В результате был рассчитан средний балл: чем выше показатель, тем выше интенсивность взаимодействия и удовлетворенность им (табл. 1).

Таблица 1

Оценки интенсивности и удовлетворенности взаимодействия общественных движений с другими объединениями и структурами

Субъекты взаимодействия	Интенсивность взаимодействия	Удовлетворенность взаимодействием
Органы государственной власти на уровне области и РФ	2,3	1,8
Городские органы власти	1,9	1,7
Российские коммерческие структуры	1,7	1,8
Другие общественные движения и общественные объединения	2,8	2,4
Зарубежные фонды и организации	1,2	1,4

Таблица позволяет сделать вывод, что наиболее интенсивно общественные движения взаимодействуют с подобными движениями и некоммерческими организациями, работающими в той же сфере (2,8 по трехбальной шкале). Наибольший интерес представляла интенсивность взаимодействия с государственными органами власти. В целом, можно сказать, что уровень этого взаимодействия достаточно высок (2,3 – с органами областной власти).

Из результатов опроса выделяем следующие поводы для взаимодействия:

- 1) организация и проведение совместных мероприятий;
- 2) обращение за финансовой помощью;
- 3) информирование представителей органов власти о деятельности движения;
- 4) получение информации от органов власти по различным вопросам;

5) правовое регулирование деятельности движения.

Однако когда респондентам в ходе опроса было предложено назвать конкретные примеры удачного или неудачного взаимодействия, большинство из них не смогли их назвать. Интересно отметить, что в целом количество названных неудач во взаимодействии почти вдвое меньше, чем количество удачных примеров. Лидирующее место среди успехов взаимодействия занимают такие примеры, как проведение совместных мероприятий, частичное финансирование проектов движения, положительное решение вопросов аренды помещения. Такой же список составляют и примеры неудач. Часто респонденты акцентировали внимание на непонимание органами власти целей деятельности и социальной значимости деятельности движения¹⁹.

Интервью с лидерами общественных движений и организаций позволило выявить механизмы взаимодействия гражданского общества и государства. К ним следует отнести спонсорство, гранты и другие конкурсные механизмы, правовой режим.

Волгоградский регион следует отнести к регионам со слабым Третьим сектором и государственно-корпоративской моделью взаимодействия. Довольно большое количество общественных объединений (более 3,5 тыс.) – это еще не показатель развитости Третьего сектора. В данном случае следует учитывать такие критерии, как: способность к объединению различных организаций с целью влияния на процесс принятия политических решений; наличие конкуренции между ними; устойчивость и стабильность общественных организаций; известность объединений в обществе. На протяжении двух десятилетий растет количество социально ориентированных общественных организаций и движений, но они организуют свою деятельность эпизодически, в большинстве своем не сотрудничая и не конкурируя между собой. Отношение общественных объединений с органами власти выражается в их признании или непризнании государством. Наличие множества объединений, постоянное увеличение в количестве – показатель плюрализма в социальной сфере. Этот признак можно считать элементом плюралистической модели взаимодействия государства и гражданского общества. Уже в конце 90-х гг. прошлого века в Волгоградском регионе наметился переход от плюралистической к неокорпоративской модели взаимодействия. В последние годы связь между органами власти и общественными организациями приобрела систематический, относительно устойчивый характер. Сложилась политическая сеть акторов, которая включает в себя исполнительные и законодательные

¹⁹ Скобелина Н.А. Институциональные изменения и общественные движения: монография / ВолгГТУ. Волгоград, 2007. С. 109.

органы власти, заинтересованные группы. Областная и городская администрации проводят политику регулярной поддержки определенных организаций Третьего сектора.

Схематически государственно-корпоративная модель взаимодействия гражданского общества и государства можно представить следующим образом: государство → Третий сектор → общество (институты гражданского общества формируются государством). А плюралистическая модель имеет иную направленность: общество → Третий сектор → государство. Путь формирования гражданского общества «снизу» характерен для обществ с высокой степенью самоорганизации. Именно такое общество наиболее эффективно оказывает влияние на действия органов власти и участвует в конверсии требований, которые поступают из окружающей среды в политическую систему.

Таким образом, гражданское общество в России имеет свою специфику. Прежде всего, следует акцентировать внимание на направленности этого процесса: «сверху» - от власти – к обществу. Это, безусловно, оказало значительное влияние и на процесс институционализации новых общественных организаций и движений.

Вся деятельность российских органов власти имеет основную цель – обеспечение политической стабильности, для поддержания которой система использует механизмы самоорганизации гражданского общества и механизмы управления. И, если механизмы централизованного управления соответствуют традициям российского общества, эффективно функционируют, то механизмы самоорганизации следует развивать, создавая для этого определенные условия.