

РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В РАЗВИТИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ

А.П.КРИВЕЦ

*Белгородский
государственный
университет*

e-mail: krivets@bel.ru

В статье основное внимание уделяется анализу особенностей формирования эффективного взаимодействия неправительственного сектора (НПС) с государством в рамках смысловой категории «публичная политика». Отмечается важность развития диалога как механизма взаимодействия гражданского общества и государственной власти. Выделен ряд общих особенностей и «слабых мест» во взаимодействии неправительственных организаций (НПО) с властными структурами.

Ключевые слова: власть, гражданское общество, диалог в политике, неправительственная организация (НПО), публичная политика.

Нормальное взаимодействие власти и общества – необходимое условие политической стабильности и процветания каждой страны, потому что коренные вопросы ее развития, как правило, государство не в состоянии решить без поддержки общества, а общество не может решить без поддержки власти. Успешными бывают лишь совместные их усилия.

В России такое взаимодействие тем более необходимо, поскольку страна переживает период глубокой социальной трансформации. Ни одна реформа не может быть осуществлена только силами бюрократии, без поддержки общества. Более того, именно бюрократия нередко становится тормозом реформ, в которых нуждается общество, извращает их суть. В то же время общество без участия государства бессильно провести необходимые ему реформы: для этого нужны административный, властный ресурс, а также материальные средства, получаемые от налогов, которыми распоряжается государство. В общем, есть все основания полагать, что на современном этапе государственного строительства в России в центр государственного управления и административно-правового регулирования выдвигаются отношения государства с гражданским обществом через механизм развития диалога власть – общество.

Диалог в политике – важнейший методологический принцип понимания демократических процессов. Он обеспечивает саморазвитие гражданского общества, пронизывает сферу политики по вертикали и по горизонтали. При этом механизм взаимодействия государственной власти и гражданского общества имеет сложный, многоуровневый характер. Возможность контактов и взаимодействий между субъектами и объектами политики, между управляющими и управляемыми зависит от понимания участниками диалога содержания современного политического процесса, его информационной и идеологической компоненты. В процессе диалога формируется фундамент для решения наиболее значимых проблем общественного развития. Глубина диалога определяется во многом заинтересованностью политических акторов в успешном реформировании всех сфер общественной жизни в условиях переходного общества¹.

Вырабатывая и реализуя политические решения, общество тем или иным образом артикулирует политические требования, информирует о них, воплощает их в кадровой и государственной политике, руководствуется ими в конкретных ситуациях, проверяя правомерность своих действий. Поэтому при сравнительном анализе групп интересов внимание исследователей, прежде всего, направлено на структуры, институты и процессы, при которых эти функции совершаются.

Артикуляция своих интересов может осуществляться различными структурами – от разобщенной толпы до съезда работников туристической сферы услуг. Однако вне

¹Хаманева Н.Ю. Перспективы развития науки административного права // В сб.: Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 3-4.

зависимости от того, чьи интересы представлены – важна конечная цель: реакция власти на артикулированные интересы.

По мнению Алмонда и Пауэлла, все типы структур, призванных артикулировать интересы, способны их и агрегировать, превращать в политические альтернативы прежде, чем представить на рассмотрение правящей партии или правительству. В политических системах существуют специализированные структуры, выполняющие роль связующего звена между широким спектром артикулированных интересов и окончательным принятием решения. И если в традиционных политических системах эту роль выполняет государство, правящая партия, то в современном демократическом обществе процесс агрегирования интересов выступает как сложный процесс выработки и реализации властно-управленческих решений, в котором принимают участие не только государственные органы и структуры, не только такие традиционные субъекты политической деятельности, как политические партии и движения, но также все другие институты и организации гражданского общества, объединения граждан, социальные, этнические, конфессиональные, профессиональные, территориальные группы и общности, социальные слои и отдельные граждане. Таким образом, современное политическое управление представляет собой сферу взаимоперехода политики в управление и обратно, область корректировки проводимой политики и принятых управленческих решений под действием конкретных обстоятельств и условий их реализации, включая диалог с обществом². По мнению ряда ученых-политологов «сегодня мы присутствуем при процессе перехода от одного состояния поля политики – традиционного, обладающего исторически сложившимся континуумом форм, к другому его состоянию – публичной политике, где эксперты, члены гражданских и общественных комитетов, социальные работники являются важными действующими лицами...»³. В разрезе данной статьи категорию «публичная политика» мы рассматриваем как процедуры принятия политических решений – с точки зрения ее «прозрачности», «открытости для публики», как целенаправленное осуществление властным органом определенного политического курса, направленного на достижение определенного социального эффекта. С этой точки зрения особое место в публичной политике должно быть отведено партнерскому взаимодействию органов государственной власти, местного самоуправления и общественных институтов, в том числе, новых общественных организаций, с целью повышения синергетического эффекта для повышения инициативы граждан, формирования реального самоуправления и усиления обратной связи между властью и обществом⁴.

В настоящий период в России можно выделить два состояния поля публичной политики (в данном случае под публичной политикой подразумевается принятие или не принятие, а также реализации или не реализации органами управления различных решений, затрагивающих, прежде всего, не столько интересы отдельных граждан, сколько интересы «публики», т.е. различных консолидированных групп населения и сообществ как целостных системных образований⁵). Первое поле достаточно хорошо определено, четко оформлено и институционализировано, представлено «традиционными» политиками, т.е. депутатами разных уровней, лидерами и освобожденными работниками политических партий, работниками их аппаратов и т.п. Второе представляет еще не вполне устоявшийся способ господства, реализующийся при посредстве экспертов, специалистов в разных областях, активистов, не обладающих полномочиями, но представляющихся доверенными

²Виноградова Т.И. Хорошее политическое управление» (good governance): к вопросу о роли центров публичной политики // Публичная политика - 2004. Сборник статей. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2004. С. 9.

³ Шматко Н.А.. Феномен публичной политики // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 106-112; Беляева Н.Ю. «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория // Публичная политика - 2005. Сборник статей / Под редакцией М.Б.Горного и А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2006. С. 16-23.

⁴ Коновалова Л.Н. Роль и место гражданских институтов в управлении государством //Иновации в государственном и местном управлении. Сб. науч. трудов. Вып. 2; ГУУ. М., 2002. С.59.

⁵ Виноградова Т.И. Хорошее политическое управление (good governance) // Публичная политика - 2004. Сборник статей. СПб: Норма, 2004. С. 8-19.

лицами объединений граждан, менеджеров в социальной сфере и т.п. Параллельно сформировались три сектора общества: государственный (власть), коммерческий (бизнес) и неправительственный (некоммерческий) или третий сектор. Особая роль неправительственного сектора (НПС), основу которого составляют различные общественные институты, в развитии общества признается как большинством правительств, так и другими структурами. По-видимому, в современной публичной политике эксперты, активисты гражданских и общественных комитетов, а также социальные менеджеры и работники являются не менее важными действующими лицами, чем депутаты, лидеры и члены политических партий и т.п.⁶

Эффективное взаимодействие неправительственного сектора с государством должно развиваться, на наш взгляд, по следующим направлениям:

- предоставление гражданам возможности принимать активное участие в жизни общества и формирование ответственных мотиваций;
- выдвигание законных требований и мониторинг как процесса выработки органами власти стратегических решений, так и их реализации;
- участие в социальных программах государства, направленных на устойчивое развитие общества.

В настоящее время в мире насчитываются сотни тысяч неправительственных организаций (НПО), которые были созданы на местном, национальном, региональном или международном уровнях⁷. Они не появляются по указанию «сверху». В основе их создания лежит тяга отдельного гражданина к объединению с окружающими его людьми для выражения и защиты общих интересов, для ведения диалога с государственными структурами. Эти организации могут и должны сыграть существенную роль в формировании и реализации политики и стратегии государства, побудить государство полнее учитывать интересы различных групп населения. Именно НПО становятся действенным средством для оказания в рамках закона цивилизованного давления на власть в противовес различным формам лоббирования, массовым акциям протеста и т.п. Таким образом, неправительственный сектор – это реально существующий фактор конструктивного взаимодействия общества с властью.

Поиск путей взаимодействия государства и неправительственного сектора развивается, хотя процесс этот идет медленно, но главное – появилась устойчивая тенденция к взаимодействию. Сегодня непросто найти информацию обобщающего характера, которая могла бы быть использована для оценки роли неправительственного сектора как социально-экономического фактора в государстве на федеральном уровне. Это объясняется рядом причин – молодостью сектора, слабо налаженной исследовательской работой по анализу его развития, неразвитостью статистической базы и др.

Основная функция низовых организаций – работа с незащищенными и маргинализированными группами населения, абсолютное число которых в России велико (граждане за чертой бедности, родители-одиночки, бездомные, беспризорные дети, жертвы домашнего насилия и др.). В качестве примера можно привести работу Центра поддержки НПО «Гражданский контроль», которым в течение 2003-2005гг. выполнялась Программа мониторинга гражданской и персональной обеспокоенности, персональной незащищенности граждан России. Большой известностью и авторитетом среди граждан пользуется Пермский региональный центр «Пермская Ассамблея». В «Пермскую Ассамблею» входит 10 организаций из самых различных секторов гражданского общества: от правозащитников до кинематографистов. Основной целью «Пермской Ассамблеи» является проведение систематических консультаций гражданских организаций по проблемам развития и укрепления гражданского общества, конструктивного взаимодействия с властью и бизнесом. Задачами этой некоммерческой организации являются: выработка общих позиций и переговорных технологий для диалога общества с государством и бизнесом;

⁶ Шматко Н.А. Указ. соч. С. 113-114.

⁷Нездюров А. Л. Роль центров публичной политики во взаимодействии НКО и органов власти // Публичная политика - 2004. Сборник статей. СПб: Норма, 2004. С. 8-19.

содействие продвижению технологий гражданских переговоров, гражданской экспертизы и гражданского контроля решений власти; разработка и реализация совместных проектов⁸.

Однако такая активная работа региональной некоммерческой организации пока что для России является скорее исключением из правил. В большинстве регионов существующие организации либо только стремятся к проведению публичных кампаний с использованием популистской риторики, либо у них вообще отсутствуют четкие целевые программы, в результате чего они становятся постоянными просителями финансовых средств в госструктурах и частном секторе.

Анализ моделей взаимодействия этих объединений с государственными структурами на региональном уровне, показал, что у них не назрела необходимость объединения друг с другом для совместного влияния на процесс принятия политических решений⁹. Лидеры отдельных организаций чаще всего даже не знают о существовании сходных организаций и в принципе неохотно идут на контакт с ними. Налицо не только их самодостаточность, но и отсутствие общественной потребности в объединении друг с другом, несмотря на общий интерес каждой из них в отдельности влиять на принятие политических решений. Даже если у таких групп и возникает потребность в кооперации с родственными организациями, наибольшим препятствием к ее удовлетворению оказывается недостаточное осознание общих интересов и возможностей. Среди преобладающих способов лоббирования своих интересов у таких НПО отмечаются скорее негласные, нежели легальные и публичные по характеру: личные связи с чиновниками, взаимные договоренности и соглашения между группами интересов, подкуп лиц, от которых зависит принятие нужных решений. В меньшей степени используется такой способ лоббирования, как публичное обсуждение проблем, формирование общественного мнения. Самодостаточность большинства НПО делает прерывным, дискретным их взаимодействие по горизонтали с аналогичными организациями. Все это не прибавляет авторитета НПО и вырабатывает негативное к ним отношение как со стороны населения, так и со стороны властей.

И все же, несмотря на все трудности, связанные со становлением нового сектора общественной жизни, в регионах России в настоящее время начинает активно формироваться настоящий независимый неправительственный сектор. Он представляет собой объединение граждан разных организационно-правовых форм, которые формируются по мере сознания того фактора, что решать нарастающие в обществе проблемы и отстаивать свои интересы следует, объединившись в организации, независимые от власти. Основными направлениями деятельности НПО, превращающиеся в настоящие, по выражению А.И.Жуковского, «фабрики мысли», являются:¹⁰

- отстаивание прав граждан, в том числе на здоровую окружающую среду;
 - поддержка (напрямую, чаще адресно, или лоббированием) социально уязвимых слоев населения (дети-сироты, беженцы, переселенцы, инвалиды и др.);
 - просветительская и образовательная деятельность;
 - социально-культурная деятельность и организация досуга;
 - социальная реабилитация;
 - оказание услуг населению (благотворительная и гуманитарная помощь, бесплатные консультации);
 - информирование власти о проблемах населения и отстаивание их интересов.
- Таким образом, работа большинства НПО сводится к работе в социальной сфере и лишь незначительно затрагивает сферу политическую.

⁸ Пермская ассамблея [Электронный ресурс] – <http://www.prpc.ru/actual/assembly/index.shtml>

⁹ Гражданское общество в России: идеология, утопия, реальность // *Pro et contra*, 2002. № 1.

¹⁰ Жуковский А.И. Опыт муниципальной «фабрики мыслей» в Великом Новгороде 1996-2005 гг. // Публичная политика - 2005. Сборник статей. СПб: Норма, 2006. С. 75-89.

Сегодня можно выделить ряд общих особенностей и «слабых мест» по взаимодействию НПО с властными структурами:¹¹

- В подавляющем большинстве регионов НПО положительно оценивают свое взаимодействие с городскими администрациями. Именно с ними НПО сталкиваются при решении ключевых вопросов своей жизнедеятельности и у них находят чаще всего поддержку. Почти все региональные НПО оценивают более позитивно свой опыт взаимодействия с органами исполнительной власти любого уровня, чем с органами представительной власти.

- Практически во всех регионах неплохо оцениваются взаимодействия НПО с «профильными» государственными и муниципальными учреждениями.

- Крайне слабое взаимодействие НПО с органами исполнительной власти РФ и Госдумой (от 60 до 90 региональных НПО вообще никак не взаимодействуют с ними, что объясняется рядом причин, в том числе недоступностью этих органов для общественности).

- В большинстве своем представители власти не очень хорошо знакомы с перспективными инновационными механизмами взаимодействия с НПО.

- Кроме Москвы, Санкт-Петербурга, Самары, Нижнего Новгорода и ряда крупных городов представители НПО по сути дела не привлекаются к принятию решений по составлению бюджетов районного и городского уровня.

В то же время продуманная и действенная политика взаимодействия с общественностью необходима организациям и органам исполнительной власти для того, чтобы повысить эффективность социально-экономических реформ и национальных проектов благодаря учету интересов различных социальных групп и групп интересов, получения обратной связи от общества для минимизации политических ошибок, а также выстраиванию эффективного сотрудничества с обществом.

Особенностью развития публичной власти как института гражданского общества в современной России является то, что сама власть вопреки всем известным концепциям гражданского общества и правового государства вынуждена стимулировать участие граждан в общественной жизни. Таким образом, в современной России развивается своеобразная форма патриципация, т.е. всемерное привлечение граждан к управлению государством. Причем делается это своеобразно, как «сверху», со стороны самого государства, его органов, должностных лиц на различных уровнях осуществления государственной власти, так и стимулируется самим государством ее развитие «снизу», со стороны самих граждан, их общественных объединений. Но доминирует в этих процессах, несомненно, государство. В этом – своеобразный феномен постсоветской России, где государство, его аппарат оказываются той силой, которая создает условия для формирования структур гражданского общества, их полноценного и поступательного развития.

ROLE OF NON-GOVERNMENTAL SECTOR IN DEVELOPMENT OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND STATE POWER

A.P.KRIVETS

Belgorod State University

e-mail: krivets@bel.ru

In the present article the main attention is paid to the analysis of the peculiarities of forming effective interaction of the non-governmental sector (NGS) with the state in the framework of the semantic category "public policy". There has been determined necessity of developing a dialogue as a mechanism of the civil society and the state power. There have been defined a number of common peculiarities and "weak points" (drawbacks) in the interaction of the non-governmental sector with the state power structures.

Key words: power, civil society, dialogue in politics, non-governmental organization (NGO), public policy.

¹¹ Дахин А.В. Публичная политика в ситуации изменения института легитимации глав исполнительной власти субъектов РФ // Публичная политика - 2005. Сборник статей. СПб: Норма, 2006. С. 39-50.

Кривец А.П. Роль неправительственного сектора...