

DOI 10.5862/JHSS.215.18

УДК 323.212

В.С. Незнанова

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В РОССИИ В СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

НЕЗНАНОВА Виолетта Сергеевна – аспирант *Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*.

Россия, 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48

e-mail: vio.vita@yandex.ru

В статье анализируется актуальное понятие «гражданское общество», а также отношения гражданского общества с властью, в том числе через независимый некоммерческий третий сектор. В современной литературе гражданское общество и власть часто рассматриваются по отдельности, а понятие гражданского общества принято считать «продуктом Запада». В статье рассмотрено историческое развитие отношений гражданского общества с властью. Автор доказывает, что в России гражданское общество всегда существовало и существует в симбиозе с властью.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО; ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО; ДЕМОКРАТИЯ; ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА; ЛИЧНОСТЬ; ТРЕТИЙ СЕКТОР.

Понятие «гражданское общество» — одно из ключевых понятий современной социальной философии. Актуальность теоретического и практического аспектов этого понятия обусловлена повышением роли рядовых граждан и их добровольных объединений в различных сферах общества — экономической, политической, социальной, духовной. В своих трудах ученые прошлого и современности (Платон, Аристотель, Н. Макиавелли, Дж. Локк, Дж. Харингтон, А. Фергюсон, А. Смит, Ж.-Ж. Руссо, Г.В.Ф. Гегель, А. де Токвиль, А.Ю. Сунгуров, В.Н. Якимец, Л.И. Никовская, И.В. Мерсиянова, Л.И. Якобсон и т. д.) тщательно и разносторонне анализируют гражданское общество. Понятие «гражданское общество» [1], включая в себя различные общечеловеческие ценности, приобретает все большую инвариантность. Сегодня проблемы гражданского общества, которые относятся к взаимосвязи личности, социальных групп, общественных формирований и государства, находятся в центре внимания наших ученых, СМИ и политиков.

Это понятие появилось в конце XVII в. в работах Дж. Локка, Дж. Харингтона, А. Фергюсона, А. Смита, Ж.-Ж. Руссо, Г.В.Ф. Гегеля, А. де Токвиля. Большинство мыслителей под

«гражданским обществом» понимали: совокупность самых разнообразных отношений и институтов, общим отличительным признаком которых является их нахождение вне государства, т. е. совокупность отношений, развивающихся вне рамок государства и без его вмешательства, взаимодействий — семейных, групповых, экономических, религиозных; частные и публичные ассоциации и организации; все формы кооперативных социальных отношений, где возникают доверительные межличностные отношения, общественное мнение, правовые отношения и институты, а также политические партии. Гражданское общество понималось как некий зонтик, под которым находится всё, что не есть государство. Развитие гражданского общества давало людям уверенность в независимости от контроля государства и политической манипуляции. «Манипуляции на государственном и общественном уровне рассматриваются чаще всего с негативной стороны. Общие признаки их рассмотрения только как деструктивного и аморального явления, по-видимому, связаны с психологией человека: человеку вообще, а интеллектуалу особенно, трудно смириться с тем, что его жизнью и развитием управляет кто-то» [2, с. 49].



Актуальность темы обусловлена переходом России в начале 1990-х гг. на демократический путь развития и активизацией деятельности некоммерческих организаций (НКО), их участием в управлении территорией, что, несомненно, связано с процессом взаимодействия гражданского общества и органов власти. В современной российской управленческой практике органы власти при принятии решений часто ориентируются на собственные цели, задачи, ресурсы и не учитывают общественное мнение. Принятые в административном порядке решения не всегда популярны и находят поддержку среди населения. В связи с этим особый интерес представляет изучение вопроса о выстраивании взаимоотношений органов власти и гражданского общества как равноправных субъектов взаимодействия в целях объединения усилий для решения общественно значимых местных проблем.

Современные гражданские организации и объединения представляют собой сформированные группы части населения, четко идентифицирующей себя с целевой группой, интересы которой она защищает и продвигает. Они выражают общественное мнение отдельных групп населения, способны организованно участвовать в решении вопросов местного значения. В настоящее время НКО России – это реально действующий самостоятельный сектор общественных отношений, характерными чертами которого являются профессионализм и широкий спектр оказываемых населению услуг.

Процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти исключительно важен для совместного решения различных социально значимых проблем. Вопросы, затрагивающие интересы граждан и общественных объединений, в демократическом государстве должны решаться органами власти с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними. Взаимодействие гражданского общества и органов государственной власти – широко распространенная практика, используемая в процессе разработки и принятия социально значимых решений. Источниками информации о таком взаимодействии являются законы и результаты социологических исследований.

Для российских исследователей вопросы, связанные с взаимодействием органов го-

сударственной власти и НКО, относительно новы. Это в первую очередь связано с тем, что в России относительно недавно начался процесс зарождения и развития гражданского общества. Власть и НКО имеют пока небольшой опыт взаимодействия. В некоторых регионах нашей страны этот процесс находится лишь в начале пути. Современное состояние гражданского общества в России, вопросы взаимодействия НКО и органов власти привлекают внимание многих российских исследователей. Наиболее известны работы на эту тему таких авторов, как А.А. Аузан, М.Б. Горный, И.В. Мерсиянова, А.Ю. Сунгуров, В.Н. Якимец.

Гражданское общество существовало всегда и везде, но в различных формах. Можно выделить следующие исторические этапы развития гражданского общества в России.

Первый этап развития российского гражданского общества связан с периодом развития благотворительности на Руси (X в.), с принятием христианства (988 г.) и имеет главным образом религиозный характер. Основным финансовым источником в то время была церковная десятина и уже привычный для гражданского общества добровольный труд волонтеров (монахинь, священнослужителей). Проблемы нуждающихся людей становятся предметом внимания княжеской власти, выразившегося в частной благотворительности. Развитие благотворительной деятельности в Киевской Руси было прервано нашествием татаро-монголов (нач. XIII в.), и только после избавления от татаро-монгольского ига (втор. пол. XV в.) и восстановления централизованной российской государственности появилась возможность на государственном уровне решать сложные социальные проблемы, среди которых помощь немощным и нуждающимся. Во второй половине XVI в. создается система государственного призрения. В 1682 г. выходит указ царя Федора Алексеевича о том, что неспособные к работе должны найти себе приют при монастырях или богадельнях, а здоровые нищие должны работать. Возникают механизмы предупреждения нищенской психологии: детей нищих отдают по домам для обучения ремеслу или в монастырь (для обучения грамоте). Этот указ был важен для развития гражданского общества в России: он стал прообразом принципа дифференцированного подхода к различным категориям нуждающихся людей и принципа социальной

профилактики, соблюдение которых является одним из преимуществ гражданского общества.

Второй этап развития гражданского общества тесно связан с особенностями заботы о нуждающихся людях в России. Петр I в период своего правления (1689–1725) обозначил еще один принцип, характеризующий преимущество гражданского общества, – адресный характер предоставления помощи и настаивал на необходимости различать нуждающихся в зависимости от причины их нужд и определять помощь в соответствии с этой нуждой, считая предупреждение нищеты одним из способов борьбы с ней. Дело заботы о нуждающихся Петр I передал светским правительственным и общественным управлениям (произошло не только перераспределение финансовых потоков к частным пожертвованиям и церкви, но и присоединение финансовых ресурсов государства, что определило стабильность создаваемой системы), хотя в эпоху Петра I благотворительные учреждения, как и раньше, принадлежали церкви.

Во время правления (1762–1796) Екатерины II начинается вторая попытка изменить социально-экономическую структуру страны. Создаются новые органы управления общественной помощью нуждающимся: приказы общественного призрения (региональные органы управления) и местные органы попечительства сословного характера (дворянская опека и городской сиротский суд). Деятельность этих органов основывалась на механизмах самофинансирования. На первом уровне – территориальное распределение (горизонтальное, с акцентом на господдержку): указом от 1775 г. в русском законодательстве был закреплен основной принцип общественного призрения – на сельские и городские общины и приходы была возложена обязанность кормить своих бедных, не допуская их до нищенства, а на полицейские власти – наблюдать за исполнением закона. На втором уровне механизм самофинансирования имел сословное распространение (вертикальный характер): каждое сословие на правах самоуправления было обязано оказывать помощь своим нетрудоспособным членам. В 1785 г. создаются городские участковые попечительства, в ведение которых передаются благотворительные учреждения, а это означает, что к решению социальных задач привлекаются широкие слои

населения, получающие возможность участвовать как в процессе принятия решения, так и в процессе реализации благотворительных функций. Екатерина II положила начало созданию в России благотворительных обществ, которые впоследствии стали основой для создания современного гражданского общества.

Императрица Мария Фёдоровна, супруга Павла I, в течение 30 лет основала целую сеть благотворительных заведений. В 1854 г. они были объединены в Ведомство учреждений императрицы Марии (ВУИМ). В 1904 г. ВУИМ включало 140 учебных заведений, Императорский Воспитательный дом, 55 домов призрения, 47 лечебниц и больниц, 376 приютов, 298 попечительских детских приютов, 2 Попечительства о слепых и глухонемых (включающие 44 учебных заведения, 16 домов призрения и 17 лечебниц, 31 благотворительное общество) [3]. Финансовое обеспечение некоммерческих организаций благотворительного характера осуществлялось на основе принципа смешанного финансирования. Помимо ВУИМ существовали Императорское Человеколюбивое общество, Российское общество Красного Креста, Попечительство о домах трудолюбия. Эти организации можно разделить на две группы: благотворительные общества и благотворительные заведения. Первые оказывали только разовую помощь, а вторые обеспечивали также приют и пропитание постоянно проживающих в них. До 1865 г. подобные заведения считали себя общеблаготворительными, однако в течение следующего десятилетия их помощь стала носить целенаправленный характер, что позволило сформировать механизм эффективной деятельности некоммерческого хозяйствования. К концу XIX в. число благотворительных обществ и заведений значительно выросло.

Третий этап развития гражданского общества в России исследователи связывают с периодом реформ 1860–1870 гг. Двухуровневая система регулирования благотворительной деятельности сохранилась, но изменилась ее структура. Помощь нуждающимся людям была передана в руки общественности в лице земств и городских дум. Теперь все сословия одновременно обсуждают дела земского и городского хозяйства. С 1894 г. на городском уровне осталась только координация благотворительной деятельности, а другие вопросы решались в



специально созданных участковых попечительствах о бедных, так как материальная база городской управы была недостаточной для решения всех социальных проблем, а участковые попечительства только на четверть финансировались из средств бюджета. Часть финансовой нагрузки несли состоятельные граждане. Это были проценты со специальных благотворительных капиталов Купеческого общества и сумм, собираемых самими попечительствами в виде членских взносов, путем обхода жителей участка, устройства благотворительных спектаклей и т. д. По новой системе право на помощь было лишь у людей, проживших в Москве не менее двух лет, что замедляло приток в нее нуждающихся с других территорий. Каждое попечительство обязано было составлять списки своих клиентов для последующей рассылки в другие попечительства и благотворительные заведения, чтобы исключить дублирование помощи в других местах и достичь справедливого распределения материальной помощи и средств. Источников финансирования было много, и это определяло относительную независимость и финансовую устойчивость.

Четвертый этап развития гражданского общества. К концу XIX в. в Москве насчитывалось около 500 организаций, но они были разбросаны по разным министерствам и ведомствам, что приводило к дублированию деятельности, неравномерному распределению материальных средств и помощи. 28 апреля 1886 г. состоялся первый съезд благотворительной общественности. В 1900 г. начал работать Московский государственный благотворительный совет. Его задачами являлись: 1) разработка необходимых мер по согласованию и объединению деятельности городского попечительства с деятельностью всех благотворительных учреждений столицы (сословных, общественных и частных, а также приходских попечительств); 2) выяснение возможности для развития благотворительности в Москве. К 1910 г. в России уже насчитывалось 4762 благотворительных общества и 6278 благотворительных заведений. Бюджет российской благотворительности образовывался следующим образом: 25 % — из средств казны, земств, городов и сословных учреждений, 75 % — из средств частной благотворительности [3], т. е. для России было характерно смешанное финансирование благотворительной деятельности.

После 1917 г., в условиях жесткого доминирования государственной собственности, третьему сектору в экономике места не нашлось. Конечно, в СССР были общественные организации, но с позиции определения миссии, с точки зрения формирования и использования средств эти организации никогда не были самостоятельными и ответственными перед своими членами, поэтому период с 1922 по 1991 г. можно считать застойным в плане развития НКО.

В 1992 г. к задачам внутренней политики Российской Федерации по проведению экономической реформы были отнесены следующие направления по поддержке развития негосударственных организаций:

- развитие негосударственных форм обслуживания населения в сферах здравоохранения, образования, культуры;
- предоставление налоговых льгот для меценатов и инвесторов в сферах образования и культуры, включая льготное налогообложение доходов от собственной деятельности организаций образования;
- создание условий для развития негосударственных структурообразований, приватизации образовательных учреждений;
- поощрение деятельности негосударственных организаций культуры.

Таким образом, в конце XX — начале XXI в. в нашей стране начинает появляться совокупность механизмов социального взаимодействия государства и НКО при решении социально значимых задач, включая следующие формы:

- государственный социальный заказ,
- межсекторное социальное партнерство,
- лоббирование,
- стимулирование социальной активности прямым финансированием,
- социальное побуждение негосударственных спонсоров.

Благодаря этому в начале XXI в. в развитии сотрудничества государства и гражданского общества возникают предпосылки для формирования совместных социальных программ. Говоря о государственной поддержке гражданского общества, необходимо заметить, что подлинная самостоятельность и партнерские отношения с государством не предполагают бесконтрольной деятельности. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [4] и ряд других законов не только позволяют государству, но и

обязывают его контролировать в установленном порядке деятельность независимых некоммерческих структур. Без этого невозможно на практике гарантировать подлинно некоммерческий характер этой деятельности, обеспечить ее социально значимую ориентацию и добиться уважения общества к третьему сектору, а следовательно, и к гражданскому обществу.

За последние десятилетия в политической, экономической и общественной жизни России произошли существенные изменения. Преобразовался государственный сектор, который в советское время не только занимал производственную сферу экономики, но и монополизировал управление социальной сферой. Возник новый, основанный на деловой инициативе частный бизнес-сектор. Значительно трансформировалась социальная структура общества. Стал формироваться слой независимых НКО – третий сектор, базирующийся на гражданских инициативах в преимущественно непроизводственной сфере (образование, наука, здравоохранение, социальная защита, экология и др.). В последние два десятилетия в России постепенно оформились три сектора, характерные для любого демократического общества: государственный, коммерческий и некоммерческий.

Государство не может и не должно брать на себя решение всех проблем общества. Гораздо эффективнее решать социальные проблемы консолидированно, передавать исполнение значительной части социальных услуг негосударственным организациям. Сегодня развивается система взаимодействия властных структур, гражданских объединений и коммерческого сектора, включающая правовые, экономические, функциональные аспекты. При планировании социально-экономического развития страны и регионов большое внимание уделяется роли граждан в этом процессе, оценены важность и эффективность вклада об-

щественных организаций в собственно экономике и в предоставлении значимых социальных услуг. Имеются основные формы и механизмы, с помощью которых осуществляется государственная поддержка деятельности гражданского общества. Она обеспечивается за счет системы соглашений и договоров с участием НКО и органов государственной власти. Механизмы – это конкурсные и грантовые программы, социальные форумы, содействие развитию фондов местного сообщества и др.

В сознании большинства россиян, как со стороны гражданского общества, так и со стороны представителей власти, преобладает образ идеальных взаимоотношений, основанный на формировании и соблюдении определенных норм и законов.

По мнению представителей сторон, их отношения должны строиться в соответствии с закрепленными механизмами взаимодействия, должны быть определены права и обязанности каждого участника процесса. Необходимо создание совместных консолидирующих органов на регулярной основе либо в виде рабочих групп, либо в виде площадки для переговоров. Важные составляющие идеальных взаимоотношений органов власти и НКО – прозрачность и открытость. Отношения должны строиться на принципах взаимного уважения, понимания и полного доверия.

Идеальной для многих представителей гражданского общества является такая модель взаимоотношений, когда государство выступает в роли заказчика, который планирует деятельность организаций и справедливо распределяет ресурсы, а НКО – в роли исполнителя совместных проектов. Важно, чтобы власть не оказывала давления, чтобы взаимоотношения строились на основе равноправия и взаимного доверия. Власть должна предоставить всем представителям гражданского общества равные возможности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права. М.: Эксмо, 2005. 832 с.

2. Пую Ю.В. Политическое манипулирование: вчера, сегодня, завтра // Философия права. 2011. № 1. С. 49–51.

3. Третий сектор и его роль в социальной защите населения. URL: <http://soc-work.ru/article/24> (дата обращения: 30.06.2014).

4. О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/> (дата обращения: 10.05.2014).



V.S. Neznanova

RELATIONS BETWEEN CIVIL SOCIETY AND POWER IN RUSSIA. SOCIAL AND HISTORICAL CONTEXT

NEZNANOVA Violetta S. – *Herzen St. Pedagogical University of Russia.*

Nab. Moiki, 48, St. Petersburg, 191186, Russia

e-mail: vio.vita@yandex.ru

The article discusses the relevance in today's world the concept of "civil society", as well as civil society relations with the authorities, including through the third sector. In modern literature is often considered the civil society and power separately, and the concept of civil society as "made in the West". The purpose of the article – review of the historical development of relations between civil society and government, thereby proving that civil society has always existed not only in Russia, but there exists at the present time in a symbiotic relationship with the authorities. Given the historical experience of successful cooperation between the authorities and civil society need to strengthen the cooperation between them using a mediator in the person of the third sector, as well as to create favorable conditions for cooperation through the legislative framework.

CIVIL SOCIETY; THE RULE OF LAW; DEMOCRACY; POLITICAL CULTURE; PERSONALITY;
THE THIRD SECTOR.

REFERENCES

1. Golovistikova A.N., Dmitriev Yu.A. *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the theory of state and law]. Moscow, Eksmo Publ., 2005. 832 p. (In Russ.)
2. Puyu Yu.V. [Political manipulation: yesterday, today and tomorrow]. *Philosophy of Law*, 2011, no. 1, pp. 49–51. (In Russ.)
3. [The third sector and its role in the social protection of the population]. Available at: <http://soc-work.ru/article/24> (accessed 30.06.2014).
4. [Federal law "On Noncommercial Organizations" from 12.01.1996. No. 7-FZ]. Available at: <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/> (accessed 10.05.2014).

© Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2015