

УДК 342.571

[https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4\(33\).84-93](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4(33).84-93)

ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА В СОВРЕМЕННОМ ЗАРУБЕЖНОМ ОБЩЕСТВОВЕДЕНИИ

МЕНЬШИКОВА Н.С.

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия

Взаимодействие и сотрудничество государства и институтов гражданского общества является одной из актуальных проблем в современном обществоведении как в России, так и за рубежом. Представляют интерес и теоретические, и практические ее аспекты, прежде всего, в контексте поиска моделей государственной социальной политики, отражающей специфику модернизационных процессов XXI в. Выявлено, что чертами современной гуманитарной науки остается плюрализм подходов к рассмотрению феномена «партнерство», множество попыток дать единое и всеобъемлющее определение понятия «социальное партнерство», а также множественность подходов к анализу практики партнерского сотрудничества государства и институтов гражданского общества. Статья представляет собой обзор результатов научных исследований зарубежных ученых по вопросам, касающимся сущности и признаков партнерского взаимодействия государства и институтов гражданского общества в условиях современности. Анализ трудов R.W. McQuaid, D. Lewis, A. Fowler, J. Harriss, J. Tendler, P. Evans, A. Giddens, S. Hodgett, D. Johnson, M.M. Ahmad, H. Johnson, G. Wilson, J.M. Brinkerhoff и других ученых позволил охарактеризовать основные подходы к описанию типов партнерского взаимодействия между государственными органами и институтами гражданского общества. Сделан вывод о том, что зарубежные исследователи партнерство чаще всего рассматривают как форму организации либо как характеристику политических институтов. Подчеркнуто, что ключевым критерием в эффективном партнерстве исследователи считают доверие и акцентируют внимание на том, что только с помощью укрепления доверия между парт-

Образец цитирования:

Меньшикова Н.С. (2019). Партнерство государства и институтов гражданского общества как предмет анализа в современном зарубежном обществоведении. *BENEFICIUM. 2019. 4(33): 84-93.* doi: [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4\(33\).84-93](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4(33).84-93)

For citation:

Menshikova N.S. (2019). Partnership of the State and Civil Society Institutions as a Subject of an Analysis in the Modern Foreign Science of the Society. *BENEFICIUM. 2019. 4(33): 84-93.* (In Russ.). doi: [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4\(33\).84-93](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.4(33).84-93)

нерами возможно преодоление рисков и непредсказуемости социальной жизни в современном мире. Подчеркивая, что в условиях партнерского сотрудничества ценности, цели и способы работы партнеров не всегда совпадают, исследователи в качестве главного объединяющего критерия выделяют взаимный интерес. Выделены несколько подходов, оформившихся в современном зарубежном обществоведении при оценке взаимодействия партнеров в сфере государственного управления: 1) партнерство рассматривается как форма участия (участие сообщества / населения в общественной жизни); 2) партнерство рассматривается как инструмент управления. Сделан вывод о том, что в числе существенных характеристик партнерства государства и институтов гражданского общества в современном зарубежном обществоведении выделяются: равенство партнеров; взаимное доверие; самоорганизация сторон; добровольность участия в партнерстве; взаимовыгодность участия в партнерстве; взаимодополняемость одного партнера другим; публичность и открытость деятельности в партнерстве.

Ключевые слова: государство; институты гражданского общества; партнерство; сотрудничество; социальное взаимодействие.

PARTNERSHIP OF THE STATE AND THE CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AS A SUBJECT OF AN ANALYSIS IN THE MODERN FOREIGN SCIENCE OF THE SOCIETY

MENSHIKOVA N.S.

Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russia

The interaction and the cooperation of the state and the civil society institutions is one of the actual problems in the modern science of the society both in Russia and abroad. Its theoretical and practical aspects became the interest first of all in the context of the search for models of the state social policy that reflects the specifics of modernization processes of the 21st century. It is revealed that the pluralism of the approaches to the review of the phenomenon «partnership», many attempts to give an unified and comprehensive definition of the concept «social partnership» remains the features of modern human science. The article is a review of the results of the scientific researches of the foreign scientists about the questions related to the essence and signs of partnership between the state and the civil society institutions in the modern conditions. An analysis of the works of R. W. McQuaid, D. Lewis, A. Fowler, J. Harriss, J. Tendler, P. Evans, A. Giddens, S. Hodgett, D. Johnson, M. M. Ahmad, H. Johnson, G. Wilson, J. M. Brinkerhoff and other scientist allowed us to characterize the main ap-

proaches to the description of the types of partnerships between government bodies and the institutions of the civil society. It is concluded that foreign researchers consider partnerships as a form of organization or as a characteristic of a political institutions most often. It is emphasized that researchers consider trust as a key criterion in effective partnerships and focus on the fact that only by building trust between partners is it possible to overcome risks and unpredictability of social life in the modern world. Determining that in the conditions of partnership cooperation the values, goals and methods of work of partners are not always coincided, the researchers identify mutual interest as the main criterion. The author identifies several approaches that were formed in modern foreign social science by the estimate of the interaction of the partners in the sphere of the public administration: 1) partnership takes the form of participation (community / population participation in public life); 2) partnership is research as a management tool. It is concluded that among the essential characteristics of the partnership between the state and civil society institutions in modern foreign social studies are: equality of partners; mutual trust; self-organization of the parties; voluntary participation in the partnership; mutually beneficial partnership; complementarity of one partner to another; publicity and openness of activity in partnership.

Keywords: state; the civil society institutions; partnership; cooperation; social interaction.

Проблема взаимодействия государства и общества – одна из наиболее актуальных в современном мире. Сосуществование государства и общества «выступает как сложный процесс взаимоконтроля и взаимоограничений, в котором государство – субъект, обладающий властными полномочиями, – позволяет гражданскому обществу проникать в сферу своей деятельности посредством допуска институтов гражданского общества к реализации государственных функций и контролировать функционирование механизма государства» [Nizhnik, Menshikova, 2016; 54-55; Nizhnik, 2017].

Специфика взаимоотношений государства и общества в условиях современности находится в центре внимания в рамках как теоретической юриспруденции, так и юридической практики.

Различные модели взаимоотношений государства и общества являлись реальностью общественной жизни [Nizhnik, Menshikova, 2016; 55; Nizhnik, 2017], но в современных условиях построения правового государства моделью отношений государства и гражданского общества становится модель партнерского взаимодействия.

В современном зарубежном обществоведении термин «партнерство» включен в активный словарь, хотя до настоящего времени не имеет единого определения и сохраняет множество интерпретаций. Зарубежные исследователи чаще всего рассматривают партнерство как форму организации либо как характеристику политических институтов [Menshikova, 2017; 398].

Как образ сотрудничества, взаимного доверия и взаимодействия между людьми и организациями, необходимыми для достижения общей цели, рассматривают партнерство R.W. McQuaid и D. Lewis, полагающие, что партнерство связано с отношениями между двумя или более заинтересованными сторонами, объединяющими различные ресурсы с целью совместного достижения общих целей [McQuaid, 2000; 10; Lewis, 2002; 253].

Характеристику партнерству как форме организации, в которой достижения партнеров зависят от наличия доверия [Fowler, 2013; 39; Harriss, 2000; 230] и самоорганизации [Harriss, 2000; 231] дают A. Fowler и J. Harriss. Они акцентируют внимание на том, что мотивы партнерства формируются не идеями материальной выгоды или принуждения партнеров, а ощущением общей цели, поддерживаемой доверием между его участниками. Партнерство, основанное на доверии, воспринимается как длительный процесс и как результат длительных отношений между участниками [Lewis, 2002]. Доверительное партнерство J. Harriss оценивает как идеальный тип сотрудничества [Harriss, 2000; 236], а A. Fowler характеризует его как «подлинное партнерство» [Fowler, 2013; 106]. Партнерство, основанное на доверии, понимается как результат навыков взаимодействия и мотивации участников [Fowler, 2013; 104; Harriss, 2000; 230]. Такие партнерства характеризуются ориентацией на участников, их независимостью и энтузиазмом в обмене ценностями и взглядами для достижения общих задач. Партнерство, основанное на доверии, связано с идеей заинтересованных сторон, работающих вместе для взаимной выгоды, добровольно разделяющих ценности и цели в рассматриваемых отношениях [Ostrom, 1997; 91]. Намерение партнеров зависит от обязательств, а не от внешних факторов, подчеркивает S. Thompson, полагая, что партнерство может существовать только при наличии базового доверия между партнерами [Thompson, 2005; 31].

Хотя партнерство, основанное на доверии, может представлять собой «подлинный тип» сотрудничества – «взаимозависимое сотрудничество с общими намерениями» [Fowler, 2013; 106-107], многие партнерства, по утверждению J. Tandler и P. Evans, существенно отличаются от идеальных конструкций [Tandler, 1997; 98; Evans, 1997; 180], демонстрируя, что на уровень доверия и самоорганизацию партнеров влияют стимулы и возможности, создаваемые существующими институтами.

Как показывает анализ современной юридической практики, партнерские отношения связаны с неизбежным риском и неопределенностью [Thompson, 2005; 29]. Доверие трудно создать и поддерживать из-за постоянных изменений детерминант общественного развития. В обществах, где доминирует недоверие, производство и поддержание доверия осуществляется с большими трудностями [Vasconcellos, 2009; 54].

Партнерство получило широкое распространение в формальных и политических институтах, в институциональных структурах и сфере управления [PPAs, 2006; Evans, 1997; Tandler, 1997; PPPs, 2005; Menshikova, 2017]. Такое партнерство, как правило, сформировано в соответствии с правилами, поло-

жениями и действиями правительства [PPPs, 2005]: на тип сотрудничества важное влияние оказывают состояние нормативно-правовой базы, наличие стимулов и санкций, поощряющих и оценивающих инновации. Партнерские отношения данного типа основаны на взаимодополняемости организаций под руководством официальной структуры власти [Evans, 1997; 200]. Дополняемость участников, специально созданная в формальной и политической среде, фокусируется на «устранении проблем» и поиске решения конкретной общественной проблемы. Успешное решение социально значимых проблем способствует тому, что партнерские отношения «могут быть налажены в короткие сроки» [Ferreira, 2003; 176].

Тем не менее, как утверждает А. Giddens, отношения зависят от взаимной приверженности партнеров, которые остаются в отношениях столько, сколько захотят [Giddens, 1991; 89]. Цели партнеров зависят от обязательств, а не от внешних якорей, и партнерство может существовать только при наличии взаимного доверия между партнерами [Giddens, 1991; 90]. Доверие является важной составляющей механизма, с помощью которого решаются проблемы риска и неопределенности в сообществах: «связанная сильными узами солидарная община граждан, принимающих участие в политике и лояльных к власти, не могла бы существовать без горизонтального доверия, каким граждане взаимно одаривают друг друга, а также вертикального доверия к публичным институтам» [Shtompka, 2012; 59].

Общей чертой всех форм партнерства S. Hodgett и D. Johnson считают их детерминированность разделением власти [Hodgett & Johnson, 2001; 324]. Но разделение власти между партнерами в равных долях встречается не всегда; последствия неравного разделения власти между партнерами Н. Johnson и G. Wilson считают серьезной проблемой для дискурса и практики партнерства в целом [Johnson & Wilson, 2006; 72], а также для партнерств, основанных на формальных и политических институтах. В любых отношениях (даже в отношениях, основанных на доверии) партнеры всегда имеют различные статусы, которые могут быть обусловлены их планами, позицией, подходами к определению своего участия во взаимодействии [Johnson & Wilson, 2006; 72]. Участники партнерства во взаимоотношения привносят свои конкретные наборы властных позиций, ролей и обязанностей, которые определяются ценностями, навыками и организационными ресурсами. В связи с чем М.М. Ahmad утверждает, что взаимное партнерство из-за существования постоянного неравенства между партнерами невозможно [Ahmad, 2006; 75].

Несмотря на соотношение статусов, партнерские отношения – это отношения личных интересов между теми, кто видит в них преимущество. Партнерство строится даже тогда, когда партнеры не имеют общих ценностей, целей и способов совместной работы. Как утверждают Н. Johnson и G. Wilson, различия являются движущей силой для взаимности внутри партнерских арен [Johnson & Wilson, 2006; 71]. Такую точку зрения разделяет и J.M. Brinkerhoff, который акцентирует внимание на том, что партнерство основывается на взаимности, а не исключительно на обмене [Brinkerhoff, 2002; 23]. Принимая во

внимание на наличие различий в статусах партнеров, М.М. Ahmad выражает сомнение в возможности взаимности в партнерстве из-за неравенства отношений (прежде всего, неравенства властных отношений) [Ahmad, 2006; 75]. При изменении соотношения статусов партнеров в ходе их взаимодействия необходимо создание новых механизмов доверия между ними, несмотря на конкретные позиции власти в партнерстве, которые обретают организации и структуры – участники партнерского взаимодействия.

При оценке взаимодействия партнеров в сфере государственного управления в современном зарубежном обществоведении оформились два подхода:

- партнерство рассматривается как форма участия (участие сообщества / населения в общественной жизни);
- партнерство рассматривается как инструмент управления.

Характеристика партнерства как формы участия населения в общественной жизни осуществляется с учетом того, что общественное участие, появившееся в ответ на более раннее нормативное понимание партнерства для включения и разделения власти уязвимых слоев населения, постоянно используется в качестве инструмента для вовлечения в сотрудничество представителей различных слоев общества. Участие в общественной жизни – важная предпосылка обеспечения доступа к основным потребностям и реализации прав человека. Только при участии различных слоев населения возможно решение конкретных проблем по таким стратегическим направлениям, как, например, борьба с бедностью и создание устойчивых источников средств к существованию. Такой подход проявился в международных донорских, правительственных и корпоративных актах: заявлениях о миссии, годовых отчетах, планах по стратегическому планированию, специальных отчетах, программах и документации по проектам [PPAs, 2006; PPPs, 2005]. В контексте этих документов партнерство – важное средство для решения социальных и экономических задач с участием всех слоев общества; это механизм поощрения участия гражданского общества в планировании и управлении долгосрочными государственными программами, который минимизирует конфликты между различными субъектами в пользу общества в целом [PPPs, 2005].

Реализация таких подходов, зафиксированных в международных и нормативных актах, представляет сложность уже на этапе перехода от уровня проекта к уровню государственной политики. Социальные проблемы, с которыми намеревается бороться партнерство в этой перспективе, гораздо сложнее, чем механизмы, доступные для проектов многосторонних организаций. Партнерство рассматривается не просто как инструмент народного участия в публичных акциях, а как метод объединения государственных и частных ресурсов для эффективного и действенного выполнения конкретных государственных программ. В качестве существенной составляющей партнерства М.М. Ahmad признает отношения между правительством и неправительственными организациями и ассоциациями [Ahmad, 2006; 89]. Если институты гражданского общества, принимая участие в реализации функций государства, за-

нимаются лишь критикой власти, то успех такого партнерства вызывает сомнения [Ahmad, 2006; 345]. В интерпретации таких взаимоотношений презюмируется, что негативная критика будет воздействовать на государственные органы, мотивируя их к позитивным изменениям. Однако, констатирует М.М. Ahmad, фактически этого не происходит: нейтрально или конструктивно реагировать на такое воздействие властные структуры, как свидетельствуют реалии политической жизни, не способны.

Характеристика партнерства как инструмента управления осуществляется с учетом того, партнерство является стратегическим механизмом обеспечения взаимодополняемости ресурсов между государственными и частными организациями, а также экономически эффективным механизмом для реализации проектов развития с низкими затратами и высокой эффективностью [Bennett & Krebs, 1994; 120]. Партнеры ищут связи с третьими сторонами, которые могут помочь в эффективном управлении стратегическими проектами. R.J. Bennett и G. Krebs подчеркивают, что обоснование взаимодополняемости ресурсов и экономической эффективности в таких случаях опирается на конкретные характеристики, поскольку партнерство используется только для расширения бюджета или для сбалансирования экономических затрат с результатами проекта [Bennett & Krebs, 1994; 121]. В данном случае партнерство фокусируется на экономических целях и рассматривает социальные цели как следствие эффективности использования ресурсов.

Анализ достижений современной зарубежной гуманитарной науки свидетельствует о том, что в общественных движениях партнерство рассматривается как наиболее приемлемая форма для устойчивого развития и предоставления услуг [Nizhnik, Menshikova, 2016; 61-64; Menshikova, 2017; 399-400; Nizhnik, 2017; 245-249]. Акцент делается на том, что партнерство способствует участию общественности в принятии решений, ее касающихся. По мнению F. Cleaver, такой подход свидетельствует об упрощенном понимании общественности как гармоничной группы, в которой люди разделяют общие интересы и потребности, и не содействует анализу властных отношений, которые реально присущи общественности [Cleaver, 2001; 37]. Несмотря на стремление государства гарантировать полное и активное участие членов общества в программах, затрагивающих их интересы, данные, полученные и проанализированные T.J. Bowyer, свидетельствуют о том, что партнерство как механизм социальной интеграции и разделения власти эффективно работает не всегда [Bowyer, 2003; 150]. Хотя зафиксированы многочисленные примеры, когда партнерство является эффективным средством удовлетворения социальных и экономических потребностей общества с вовлечением всех социальных слоев в решение злободневных проблем. Участие институтов гражданского общества в планировании долгосрочных общественных программ способно свести к минимуму конфликты между расходящимися во взглядах субъектами в пользу общества в целом. Партнерство позволяет создать прочные отношения между местным населением и местным управлением и «улучшить воз-

возможности бесправных людей принимать участие в местном управлении и получать выгоду от общественности» [PPPs, 2005].

Анализ исследований зарубежных ученых дает возможность сделать вывод о том, что в числе сущностных характеристик партнерства государства и институтов гражданского общества в современном зарубежном обществоведении выделяются: равенство партнеров; взаимное доверие; самоорганизация сторон; добровольность участия в партнерстве; взаимовыгодность участия в партнерстве; взаимодополняемость одного партнера другим; публичность и открытость деятельности в партнерстве [Nizhnik, Menshikova, 2016; 65; Menshikova, 2017; 401].

Партнерское сотрудничество государственных органов и институтов гражданского общества в Российской Федерации имеет свою специфику и требует комплексного анализа теоретических основ и практики осуществления в условиях современности.

Библиография / References

1. Ahmad, M.M. (2006). The partnership between international NGOs (Non-Governmental Organisations) and local NGOs. *Bangladesh. Journal of International Development, 2006, Vol. 18: 69-638.*
2. Bennett, R.J. & Krebs, G. (1994). Local economic development partnerships: an analysis of policy networks in EC-LEDA local employment development strategies. *Regional Studies, 1994, Vol. 28: 119-140.*
3. Bowyer, T.J. (2003). *Popular participation and the state: democratising the health sector in rural Peru. Thesis (PhD).* – London: University of London, 2003. – 345 p.
4. Brinkerhoff, J.M. (2002). *Partnership for international development.* – Lynne Rienner Publishers. London. 2002. – 205 p.
5. Cleaver, F. (2001). Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In *Cooke, B.; Kothari, U. Participation: the new tyranny?* – London: Zed Books, 2001. pp. 36-65.
6. Evans, P. (1997). Government action, social capital and development: re-viewing the evidence on synergy. In *Evans, P. State-society synergy: government and social capital in development.* – Berkeley: University of California, 1997. pp. 178-210.
7. Ferreira, S. (2003). *Public-private partnership in Angola: the case of development workshop and the water company. Dissertação (Mestrado em Estudos do Desenvolvimento).* – Centro de Estudos do Desenvolvimento. University of Wales Swansea, 2003. – 234 p.
8. Fowler, A. (2013). *Striking a balance: a guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organizations in international development.* – London: Earthscan, 2013. – 312 p.
9. Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity.* – Cambridge: Polity Press. 1991. – 186 p.

10. Harriss, J. (2000). Working together: the principles and practice of cooperation. In *Robinson, D., Hewitt, T. & Harriss, J. Managing development: understanding inter-organizational relationships*. – London: Sage and The Open University, 2000. pp. 225-242.

11. Hodgett, S. & Johnson, D. (2001). Troubles, partnerships, and possibilities: a study of the making Belfast work development initiative in Northern Ireland. *Public Administration and Development, 2001, Vol. 21: 321-332*.

12. Johnson, H. & Wilson, G. (2006). North-south/south-north partnerships: closing the mutuality gap. *Public Administration and Development, № 26, 2006: 71-80*.

13. Lewis, D. (2002). Building 'active' partnership in aid-recipient countries: lessons from a rural development project in Bangladesh. In *Osborne, S. P. Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. – London: Routledge, 2002. pp. 252-264.

14. McQuaid, R.W. (2000). The theory of partnership: why have partnerships? In *Osborne, S. P. Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. – London: Routledge, 2002. pp. 9-35.

15. Menshikova, N.S. (2017). Partnerstvo kak uslovie effektivnoj pravoprimeritel'noj deyatelnosti v sovremennyh usloviyah [Partnership as a condition for effective law enforcement in modern conditions]. *Aktual'nye problemy prava i pravoprimeritel'noj deyatelnosti [Actual problems of law and law enforcement]: Materials of the All-Russian Scientific Conference, September 29, 2017*. – Krasnodar: Krasnodar University of the MIA of Russia, 2017. pp. 398-404. (In Russ.).

16. Nizhnik, N.S. (2017). Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime. *International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2*. – Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. pp. 241-251.

17. Nizhnik, N.S., Menshikova, N.S. (2016). *Policiya i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: vzaimodejstvie i sotrudnichestvo [Police and civil society in Russia: interaction and cooperation]*. – Publishing House of St. Petersburg University of the MIA of Russia, 2016. – 202 p. (In Russ.).

18. Ostrom, E. (1997). Crossing the great divide: co-production, synergy, and development. In *Evans, P. State-society synergy: government and social capital in development*. – Berkeley: University of California, 1997. pp. 85-118.

19. Programme Partnership Arrangements (PPAs). (2006). London. Department for International Development (DFID). Retrieved December 1, 2019, from: <https://www.gov.uk/international-development-funding/programme-partnership-arrangements>.

20. Public-private partnership (PPPs). (2005). Washington: World Bank. Retrieved December 1, 2019, from: <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>.

21. Shtompka, P. (2012). *Doverie – osnova obshchestva [Trust is the foundation of society]*. Trans. From pol. N.V. Morozova. – M.: Logos, 2012. (In Russ.).
22. Tendler, J. (1997). *Good governance in the tropics*. – Baltimore: John Hopkins University Press, 1997. – 221 p.
23. Thompson, S. (2005). Trust, risk and identity. In *Watson, S., Moran, A. Trust, risk and uncertainty*. – New York: Palgrave Macmillan, 2005. pp. 26-46.
24. Vasconcellos, S.M. (2009). *Partnership for local development: the relationship between local organizations and government in two areas of North-East Pará, Amazonia, Brazil*. – Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2009. – 234 p.