



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Т. А. Мордасова

Региональная практика
партнерских отношений в процессе
межсекторного взаимодействия
власти, бизнеса и общества

Электронный ресурс

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

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

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

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПАРТНЕРСКИХ
ОТНОШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ МЕЖСЕКТОРНОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И
ОБЩЕСТВА**

Татьяна Александровна МОРДАСОВА

кандидат философских наук, доцент,
кафедра экономики и управления,
факультет мировой экономики и управления,
Астраханский государственный университет,
Астрахань

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

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

21 ноября 2009 г.

Показателем качества политического управления является способность правящего режима использовать потенциал адаптивности и гибкости взаимоотношений между властью, бизнесом и обществом. Речь идет о том, что в ситуациях, когда управляемая система намного сложнее управляющей, характер, механизмы и формы их взаимодействия принципиально изменяются, управляющая и управляемая системы становятся интегрированными в единое целое.¹ Проблема теоретического обоснования данного феномена, получившего название межсекторное партнерство, носит комплексный и «пограничный» характер. При его анализе выделяется два аспекта: определение самого понятия и рассмотрение реальной практики взаимодействия власти, бизнеса и общества как инструмента управления социально-экономическим развитием территорий, что особенно важно для самоорганизации местных сообществ.

В основе концепции межсекторного социального партнерства идея П. Бурдьё о «социальном пространстве», конституированном ансамблем полей, представляющих собой систему объективных связей между различными позициями, находящимися в альянсе или конфликте, в конкуренции или кооперации, определяемыми социально и в большей степени не зависящими от физического существования индивидов, которые эти позиции занимают. Соответственно пространство межсекторного социального партнерства представляет собой разнообразные возможности реализации взаимодействий между комбинациями организаций, представляющих различные секторы общества. При этом возникает ансамбль из полей, в многомерной вариации которых формируется и реализуется та или иная модель межсекторного социального партнерства. Так поле адаптации корпоративных идентичностей позволяет участникам межсекторного социального партнерства сохранять свои сущностные параметры в процессе выстраивания взаимодействия. Поле взаимных потребностей, ожиданий, мотиваций предопределяет особенности поведения участников межсекторного социального партнерства. Нормативное и правовое поле обеспечивает легитимность межсекторного социального партнерства. Ресурсное поле представляет всю совокупность ресурсов, которыми обладают участники и возможности их применения в условиях межсекторного социального партнерства. Финансово-экономическое поле, как особая часть пространства межсекторного социального партнерства, включает в себя не только денежные средства, но и способы их учета, расходования, разнообразные финансовые и фискальные инструменты. Поле процедур, организационных структур и механизмов представляет управленческие инструменты и технологии межсекторного социального партнерства. В

¹ Государственная политика и управление. Под. ред. Л. В. Сморгунова. - М.: «Российская политическая энциклопедия», 2006. С. 17).

рамках информационного поля выстраивается диалог со всеми заинтересованными в развитии межсекторного социального партнерства сторонами, предоставляется информация о процессе и результатах взаимодействия¹ Соответственно пространство межсекторного партнерства представляет собой разнообразные модели реализации взаимодействия власти, бизнеса и общества. В России интерес к концепции межсекторного социального партнерства впервые был проявлен при реализации в 1994-1995 годах проекта «Социальное партнерство».(Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: теория. механизмы, технологии, практика. М.: 2004. с. 4). Основное внимание уделялось анализу предпосылок межсекторного взаимодействия и возможным моделям его проявления. Исследования показали, что ключевым фактором, ограничивающим внедрение механизма межсекторного партнерства, является неподготовленность в равной степени власти и общества к переходу на новые отношения, в основе которых договорные начала, и как следствие разгосударствление социальной сферы² Кроме того, очевидным становился ответ на вопрос о том, почему в межсекторном социальном пространстве современного российского общества, наиболее распространенным является взаимодействие двух секторов социальной системы: власти и бизнеса, бизнеса и некоммерческих организаций, власти и общественных организаций. Это объяснялось свойствами социально-экономического пространства, изменениями в системе политического управления, проблемами корпоративной идентичности бизнес-сообщества, особенностями внутрисекторного развития некоммерческих общественных организаций и т.д. В этой связи принципиальным аспектом дальнейшего анализа становится характеристика особенностей развития каждого участника межсекторного взаимодействия, определение его потенциала и реальной ресурсной базы.

Соучастие бизнеса в разработке и реализации политики межсекторного взаимодействия традиционно рассматривается через призму социально-политической ответственности, то есть целей и задач социального партнерства. Однако развитие российского бизнеса имело свою специфику, что сказалось и на процессе его общественной легитимации, преодолении негативных стереотипов по отношению к предпринимательству со стороны общества и государства. Решение этой задачи осуществлялось в 90-е годы с помощью конвергенции власти в собственность а собственности во власть, что привело к олигархическому захвату ряда государственных

¹ Бурдые П. Социальное пространство и генезис «классов». Вопросы социологии. Т.1. № 1, 1992. С. 17-36

² Толмасова А.К. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. М., САФ Россия, 1998. С. 149

структур и острейшей межкорпоративной конкуренции¹ Это объясняется, во-первых, отсутствием правового регулирования лоббизма, как следствие бизнес прибегает к самым разнообразным теневым механизмам этого процесса, что принципиально меняет значимость позиций и ролей участников взаимодействия. Во-вторых, его нарастающая политическая активность приводит к тому, что от финансовой и организационной поддержки государственного управления, бизнес переходит к прямому делегированию своих представителей во власть. В этой ситуации проблема его взаимодействия с властью и обществом приобретает новое содержание. При согласовании интересов участников принципиальное значение будет иметь обеспечение баланса интересов, то есть создание противовеса возросшим возможностям бизнеса рассматривать и реализовывать свою позицию как приоритетную. Следует признать, что принятие решений как центральный элемент преобразования политических требований групп и граждан в приемлемые для всего общества средства и методы регулирования социальных отношений, реализуется через личное влияние управляющих и, несмотря на регламентирующую роль правил и процедур принятия решений, привносит в этот процесс конфликтность, затрудняет прогнозирование в управлении социальными процессами.

Неоднозначные процессы происходили и в развитии гражданского общества. Если сравнивать российскую практику взаимоотношений государства и гражданского общества с мировой, складывается обманчивое впечатление сходства, поскольку похожесть форм скрывает содержательные различия. Они связаны прежде всего с тем, что низкий уровень общественного участия порождает не только «молчаливость» действующих политических субъектов и абстрактность оппозиции, но и фактически лишает предметности диалог между властью и обществом, ограничиваясь сферой взаимодействий субъектов политики. Не случайно до сих пор обсуждается вопрос о том, состоялось ли гражданское общество в современной России² Сказанное подтверждают социологические исследования политической активности и гражданского участия в контексте российской идентичности. Материалы исследования позволили убедиться в том, насколько трудно, противоречиво идет процесс освоения массовым сознанием россиян реалий нового времени. Как показали крупномасштабные социальные замеры состояния российского общества, проведенные в 1988 году и 2004 году, а также данные трех десятков общероссийских мониторинговых и тематических опросов, есть веские основания считать, что степень глубины и темпы изменения российского национального самосознания под воздействием трансформационных процессов не столь велики, как об

¹ Якунин В. Партнерство в механизме государственного управления.// Социс, 2007, № 2. С 28

² Тощенко Ж.Т. Состоялось ли гражданское общество в России. Социс// 2007, №1. С. 48

этом принято говорить и писать. Советская парадигма продолжает демонстрировать свою устойчивость. К числу бесспорных доминант массового сознания россиян относится их представление о роли и функциях государства, Речь идет о понимании государства не только как политико-правового, но и как социального института, непосредственного участника экономических отношений. За последнее десятилетие в нашей стране выросло целое поколение людей, которые ничего не ждут ни от власти. ни от общественных институтов. и действуют в автономном режиме. С 2001 года постоянно снижается доля россиян, активно интересующихся политикой: с 32% до 17% в 2007 году. Безусловно включенность в общественную и политическую жизнь не ограничивается интересом, важны и другие установки: важности участия, уровня компетентности. информированности о происходящих в обществе процессах, потенциальное влияние. Более того, общероссийские показатели практически не отличаются от европейских. В странах ЕС интерес к политике проявляет 67% населения, в России – 63%. Соответственно не интересуются политикой в России – 22%, в странах ЕС – 32%. Но качественно различается оценка необходимости и возможности общественного участия в решении текущих государственных дел. По данным исследования 57% россиян считают абсолютно необходимым вовлечение граждан в решение государственных дел, при этом 71% считает, что такой возможности не имеет. 20 % опрошенных хорошо политически проинформированы. но только 11 % знают как трансформировать свой конкретный интерес в действие, как сделать. чтобы голос услышали. Итак, разрыв 57 % и 11 % - самый заметный. На этом фоне вполне закономерным выглядит то, что уровень общественного участия в российском обществе остается сравнительно низким. Обычно это объясняется незаинтересованностью государства в поддержке гражданского общества или сужением пространства публичности политики. Названные характеристики политического процесса не вызывают возражений, но спад общественной активности предопределен объективно целой совокупностью причин, причем не только связанных с властью, но и с эволюцией самого российского общества: на масштабах активности сказались исчезновение «госзаказа» на участие общественных структур; граждане получили свободу выбора между участием и не участием, соответственно воспользовались этим правом; граждане тратят время на адаптацию к новым условиям обстоятельствам жизни, как следствие не проявляют себя в гражданских инициативах.

В итоге из многообразных общественных организаций относительной популярностью по-прежнему пользуются профсоюзы (16 %), спортивные сообщества (12%), религиозные организации – (13%). Наименьший интерес вызывают

благотворительные организации (1%) и просветительские организации(2%)¹ Конечно, есть другие каналы и формы общественной самореализации. Например, наметился рост интереса россиян к различным формам общественной самодеятельности. Широкое распространение получило движение «одного требования»: движение автомобилистов, обманутых вкладчиков, дольщиков жилищных пирамид и т. д. Эти общественные структуры возникают спонтанно, как реакция общественности на те или иные решения и действия властей. Подобные формы участия представляют интерес не только потому, что позволяют решать какие – то конкретные социальные и материальные проблемы людей, но и стимулируют их к общению, создают предпосылки для формирования групповой идентичности в рамках локальных сообществ с перспективой выхода на более широкие социальные и общественные институты. С их помощью формируется чувство гражданской ответственности, собственно гражданская позиция, культура общественного участия, реализуются ненасильственные формы давления на властные структуры, выдвижение альтернативных программ, включение в работу государственных органов независимых экспертов. представителей общественности.

При анализе общественного участия необходимо также обратить внимание на региональный аспект этого процесса. Содействие общественному участию со стороны властных структур в различных субъектах Российской Федерации имеет свои особенности и специфику. Вместе с тем можно, используя общие критерии для оценки наличия условий формирования общественных структур, классифицировать регионы страны. Лабораторией исследования гражданского общества Государственного университета – Высшая школа экономики на основе результатов массовых опросов населения Фондом «Общественное мнение» и ранжировки значений интегрального индекса благоприятности предпосылок для развития гражданского общества были сформированы семь индикаторов: уровень социального доверия; уровень предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действиям; уровень ответственности; уровень ощущения личной безопасности; уровень добровольчества и частной филантропии, уровень информированности; уровень участия. Регионы распределились по следующим группам:

- очень неблагоприятные (3 субъекта РФ);
- неблагоприятные (18 субъектов РФ);
- скорее неблагоприятные, чем благоприятные (19 субъектов РФ);

¹ Петухов В.В. Российская идентичность в социологическом измерении. Аналитический доклад. Часть 1. (Предисловие. Политическая активность и гражданское участие в контексте российской идентичности. Внешнеполитические аспекты российской идентичности). Полис// №1, 2008. С. 78

- скорее благоприятные, чем неблагоприятные (19 субъектов РФ);
- благоприятные (6 субъектов);
- очень благоприятные (3 субъекта РФ)

При обработке данных регионы сравнивались не с идеальной моделью, а друг с другом, поэтому даже самые благоприятные из них очень далеки от высокого уровня общественного участия в публичной политике¹ Интересно отметить, что Астраханская область попала в третью группу регионов с предпосылками, определяемыми как скорее неблагоприятные, чем благоприятные. Астраханская область имеет ряд особенностей, которые отразились на формах, структуре, численности и деятельности общественных движений. Речь идет о многонациональном составе населения (более 150 национальностей), этноконфессиональности, иммиграционной (въездной) активности, наименьшим по сравнению с другими регионами России удельным весе этнической группы русских и наиболее высоком показателе индекса этнической мозаичности. Вместе с тем на территории региона действуют практически все формы некоммерческих общественных организаций, предусмотренные Федеральным Законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: общественные и благотворительные фонды; ветеранские объединения; творческие союзы, объединения по профессиональным интересам; научно-просветительские объединения; правозащитные объединения; молодежные организации; объединения граждан с ограниченной жизнедеятельностью; спортивно-технические объединения; национально-культурные общества. На 1 октября 2008 года Управлением Министерства Юстиции России по Астраханской области зарегистрировано более 250 общественных объединений, деятельность которых не носит политического характера и отражает в основном весь спектр интересов населения.

Не вызывает сомнения, что установлению эффективного партнерства власти, бизнеса, общества будут способствовать только те формы взаимодействия, которые обеспечивают стратегическое сотрудничество, обусловлены необходимостью совместных действий и одновременно позволяют каждому сектору реализовать собственную миссию. Фонд местного сообщества – одна из таких форм, история возникновения которой начинается с 1914 года, с США, последующего успешного применения в странах Европы и практически 10-летнего существования на территории современной России. Работы по адаптации этой модели благотворительной организации в России начались в середине 90-х годов. К этому времени в России стало понятно, что рынок несет в себе не только товарное изобилие и возможность реализации частной инициативы, но и

¹ Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. / под ред. Л.И.Якобсона. -М.: Вершина, 2008. С. 185 - 191

«сопутствующие» проблемы, такие как безработица, имущественное расслоение и социальная незащищенность. При этом все названные проблемы накладывались на советское наследие в менталитете людей, когда большинство населения продолжало надеяться на помощь государства и было неспособно проявлять инициативу. К тому же резкий слом привычных ценностей привел к глубокому общественному цинизму и неверию людей в собственные силы. Среди активного населения стремление к финансовому благополучию полностью вытеснило какую бы то ни было идеологию и этические принципы, и на первом плане стояло получение прибыли любыми средствами.

Государство уже не могло выполнять традиционную патерналистскую роль, в рыночных условиях все более очевидными становились неповоротливость и неэффективность государственных институтов. Закономерно, что середина 90-х стала временем начала развития и осознания новой роли третьего сектора в России. В стране активизировали свою деятельность зарубежные грантодающие фонды и международные организации, которые инициировали появление первых профессиональных благотворительных организаций, ресурсных центров развития НКО и лидеров некоммерческого сектора. Тогда впервые в российском лексиконе появилось слово «грант», а с ним и понимание того, что благотворительная организация может самостоятельно зарабатывать средства для реализации своих идей. Однако, при всей масштабности и объемах финансирования, ресурсов международных фондов было слишком мало для работы на всей территории России, и тем более на уровне отдельных сообществ. Стране с огромными ресурсами и экономическим потенциалом нужен был свой класс благотворителей и меценатов. Для решения этой глобальной задачи необходимо было выстроить инфраструктуру благотворительности на разных уровнях, и прежде всего на уровне местных сообществ, найти механизм, который смог бы справиться с этой задачей. Таким механизмом стали фонды местных сообществ. Фонд местного сообщества – это неправительственная, не имеющая членства благотворительная некоммерческая организация, учрежденная юридическими и физическими лицами на основе добровольных имущественных взносов для благотворительной поддержки социальных, культурных, образовательных и иных общественно полезных инициатив в конкретном городе или субъекте РФ преимущественно через выдачу грантов на конкурсной основе с определенной периодичностью, а также через консультирование и иную помощь.

Тем не менее, при всех преимуществах концепции фондов местных сообществ, внедрить данную модель в нашей стране было невозможно, поскольку в США основу

фондов составляет вечный капитал, а в России во второй половине 90-х годов вообще было сложно говорить о благотворительной поддержке гражданских инициатив, а само понятие «местное сообщество» являлось дискуссионным. Поэтому задача была не только в создании работающей структуры, но и в изменении отношения к благотворительности, во внедрении новых понятий: «корпоративная социальная ответственность», «социальные инвестиции», «муниципальные гранты», «филантропия», «межсекторное социальное партнерство». Фонды местных сообществ заработали в Сибири, на Урале, в Центральной России, и до сих пор они остаются практически единственной формой благотворительной организации, успешно привлекающей местные средства. В 2003 году появилась национальная сетевая организация фондов – Партнерство фондов местных сообществ. К модели фондов местных сообществ стали обращаться и крупнейшие российские компании, владеющие крупными производственными мощностями в российских регионах. Для таких компаний выстраивание взаимоотношений с местными сообществами, в которых работают их предприятия, является приоритетом региональной политики, а фонд становится удобным механизмом для реализации этой политики и для привлечения других сторон, заинтересованных в развитии. Таким образом, фонды показали, что благотворительность может осуществляться профессионально с учетом интересов доноров. Но одно из важнейших достижений российских фондов местного сообщества является то, что, благодаря своим принципам, они стали действующей моделью демократии на местном уровне, и в условиях современной России именно они смогут показать на практике преимущества демократического подхода в решении сложных социально-экономических проблем.

В региональной практике межсекторного взаимодействия власти, бизнеса и общества в Астраханской области некоммерческий благотворительный фонд местного сообщества, первый действующий фонд в Южном федеральном округе, был учрежден в 2007 году. Предварительно был проведен опрос руководителей общественных организаций для определения заинтересованности их участия в программах фонда. Среди ожидаемых результатов были названы: предоставление средств для реализации социальных проектов, наиболее значимых для местного сообщества на принципах объективности, открытости, публичности (88,2%); привлечение дополнительных финансовых средств и учреждение новых именных грантов (58,8 %); расширение состава участников программ фонда и конкурсов социальных проектов (35,5%); укрепление социальной ответственности власти, бизнеса и общества в совместном решении проблем региона (11,8 %). За два года работы фонда реализованы такие Программы как:

«Квалифицированная помощь», «Обучающие семинары», «Социологические опросы», «Творческие вечера», «Развитие фонда», 2 конкурса социальных проектов «Завтра делаем мы», направленные на позитивные изменения в жизни местного сообщества. Успешность данной практики обеспечивает для государственного управления дополнительный ресурс социально-экономического развития территории; для бизнеса – эффективные прагматичные социальные инвестиции; для общества – активное участие населения в реализации целевых программ, поддержку гражданских инициатив.

Список литературы

1. Государственная политика и управление Под. ред. Л. В. Сморгунова. - М.: «Российская политическая энциклопедия», 2006, 17.
2. Бурдые П. Социальное пространство и генезис «классов». Вопросы социологии. Т.1.№ 1, 1992, 17-36.
3. Якимец В. Межсекторное социальное партнерство: теория, механизмы, технологии, практика. - М.: ТАСИС, 2004, 27
4. Толмасова А.К. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. М., САФ Россия, 1998. С. 149
5. Якунин В. Партнерство в механизме государственного управления.// Социс, 2007, № 2, 58.
6. Тощенко Ж.Т. Состоялось ли гражданское общество в России.// Социс, 2007, №1
7. Петухов В.В. Российская идентичность в социологическом измерении. Аналитический доклад. Часть 1. (Предисловие. Политическая активность и гражданское участие в контексте российской идентичности. Внешнеполитические аспекты российской идентичности). Полис, №1, 2008
8. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. / под ред. Л.И.Якобсона. -М.: Вершина, 2008