



П. В. Петрушечкин

К вопросу о взаимодействии власти
и общественных институтов в сфере
социального развития

Электронный ресурс

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

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

**К ВОПРОСУ О ПОЛИТИЧЕСКОМ
ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ
ИНСТИТУТОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ**

Павел Владимирович ПЕТРУШЕЧКИН

старший преподаватель,
кафедра политологии,
исторический факультет,
Якутский государственный университет им. М.К. Аммосова,
Якутск

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

Исследовательский комитет РАПН по публичной политике и управлению.

Специальное заседание:

С10-3 «Гражданское участие как способ политического влияния».

22 ноября 2009 г.

Трансформационные процессы, стартовавшие в нашей стране в начале последнего десятилетия XX века, выдвинули на повестку дня вопросы, касающиеся дальнейшего развития современного российского общества и государства. Сегодня ни у кого не вызывает сомнения то, что основными критериями дальнейшей модернизации социально-политической системы России являются уровень и качество жизни населения, удовлетворение основных социальных потребностей, гарантированность и реализация прав и свобод человека и гражданина. Опыт большинства развитых демократических стран свидетельствует о том, что достижение данных условий немыслимо вне правового социального государства, а также развитого гражданского общества.

Сфера социального развития всегда привлекала к себе внимание как зарубежных, так и отечественных экспертов, ученых, общественность. Однако более детальное изучение вопросов социальной политики начинается с того момента, когда в 1993 году в Основном Законе страны было зафиксировано одно из основополагающих утверждений о том, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».¹ Кроме того, идея социальной государственности также нашла свое отражение в законодательстве ряда субъектов федерации.

Стратегический курс на построение в России правового социального государства предполагает, прежде всего, становление институтов гражданского общества как его естественного фундамента.

Утверждение некоммерческих общественных организаций (НКО) на поле социального развития и политики готовилось длительный период времени. В 1990-е годы с началом глубоких структурных трансформаций социально-политической системы России начинают появляться организации гражданского общества, которым не удалось в тот момент стать влиятельным субъектом социальной политики. Основной причиной такого положения дел является, прежде всего, слабость и недостаточная представительность НКО, неравномерность их отношений с властью.

Несмотря на недоверие, которое определяет отношения власти к НКО на протяжении всех 15-18-ти лет - ссылаясь на «недобросовестность» партнеров из общественных организаций, региональная власть предпочитает сотрудничать с «проверенными» структурами, - позитивные перемены в определенных сферах и регионах очевидны. Там, где НКО накопили существенный интеллектуальный капитал, имели ярких лидеров, смогли добиться уважения регионального сообщества, их деятельность наиболее успешна.

¹ Конституция Российской Федерации. - М.: Известия, 1993. - С. 6

Социально-экономическое развитие страны не может успешно осуществляться без самостоятельного формирования и реализации субъектами Российской Федерации социальной политики в своем регионе.

Формирование социальной политики на уровне региона достаточно новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ регион не являлся достаточно самостоятельным носителем социально-экономических и политических отношений и практически не представлял собой самостоятельный субъект региональной политики, хотя региональные проблемы социального развития существовали всегда, и на уровне региона осуществлялась реализация социальной политики по сформированным Центром правилам. Сегодня, наоборот, органы государственного и общественного управления региона, а также институты гражданского общества становятся главными субъектами социальной политики в регионе.

Один из факторов развития НКО в условиях экономического спада и дефицита средств - ресурсы международных грантодателей, которые стали важным источником финансирования социальной политики в регионах России. Воспользоваться их поддержкой смогли, прежде всего, те из них, за которыми закрепился имидж. НКО оказались теми структурами, которым международные организации доверяли в большей степени. Именно тогда они превратились в своеобразных посредников между международными фондами и властью. Это дало возможность НКО попробовать себя в роли создателей и исполнителей социальных проектов.

Разворачивание социальных проектов с участием НКО за счет международных грантов способствовало осознанию региональными властями необходимости проведения преобразований в социальной сфере и позволило раскрыть имеющийся в регионах потенциал ее реформирования. Именно регионы, принявшие активное участие в международных программах, первыми приступили к осуществлению социальных реформ. Таким образом, помощь международных организаций НКО, а через них и власти, по своему сблизил этих двух акторов, показала, что партнерское взаимодействие дает лучшие результаты, нежели оппозиционность.

Однако окончательный поворот НКО в направлении социальной политики произошел, когда им потребовалось обозначить свою нишу деятельности в российской социально-экономической ситуации, - чтобы не только сохранить себя, но и научиться самостоятельно зарабатывать средства. Немаловажную роль здесь сыграл факт объективного снижения роли международных организаций и фондов в становлении и функционировании НКО в России. Это поставило эти организации перед необходимостью

искать российских доноров для продолжения своей деятельности, и для многих из них такой поиск натолкнулся на ряд существенных трудностей.

Тем не менее, стратегический курс на построение в России социального государства, политика которого направлена на создание условий обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека предполагает, прежде всего, становление гражданского общества как его естественного фундамента.

Как отмечает российский исследователь Милецкий В.П., гражданское общество, возникающее на основе инициативной самодеятельности свободных индивидов, дистанцированных от власти и государства, представляет собой совокупность негосударственных институтов, организаций и ассоциаций, функционирующих в экономике, социальной и культурной сферах общества на основе удовлетворения сугубо частных интересов и потребностей.²

Как уже было отмечено, НКО, созданные и зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством, составляют авангард гражданского общества и его институциональную основу, и потому анализ их деятельности и условий, в которых они развиваются, дает представление об уровне участия граждан в жизни общества в целом.

Сегодня по данным Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Саха (Якутия) на территории республики зарегистрировано 2054 неправительственных организаций, из них 1294 общественных некоммерческих объединений, 625 профсоюзных организаций, 125 религиозных организаций, 10 региональных отделений политических партий. При этом, известно, что зарегистрированные организации являются лишь частью структур гражданского общества, поскольку существуют организации, которые официально не зарегистрированы, но фактически работают.

В целом результаты анализа базы данных некоммерческих организаций, действующих на территории Республики Саха (Якутия) показывают, что некоммерческий сектор отличается достаточно большим разнообразием с точки зрения видов практикуемой им деятельности. Выявлено 26 основных видов деятельности организаций, к их числу отнесены те, которыми занимается хотя бы 1% обследованных объединений. Причем 12 видов деятельности распространены особенно широко - они характерны для 13 и более процентов организаций. Преимущественно это деятельность социальной направленности.

² Милецкий В.П. К соотношению гражданского общества и социального государства / <http://greatsam.chat.ru/mileckiy.doc>

В некоммерческом секторе широко представлена образовательная, а также научно-исследовательская деятельность, которой занимается практически половина объединений (46%). С точки зрения объектов деятельности, современные НКО ориентированы, прежде всего, на детей и молодежь (30% обследованных некоммерческих организаций), а также на учебные заведения, учащихся, научных работников (22%).

Таким образом, видно, что основная масса действующих в Республике Саха (Якутия) НКО осуществляют свою деятельность, прежде всего, по решению вопросов в социальной сфере.

Известно, что в сферу социальной политики и защиты попадает значительная часть населения. Это, прежде всего, инвалиды, социально неблагополучные и малообеспеченные семьи, сироты, одинокие пенсионеры, нуждающиеся в постороннем уходе, лица без определенного места жительства, в том числе и дети, освобожденные из мест заключения и целый ряд других категорий населения.

Если в дореволюционное время издавна существовали традиции оказания помощи этим категориям, основанные, прежде всего, на общественном участии и благотворительности, то в советское время эти функции практически целиком взяло на себя государство. Единственным исключением была деятельность общественных организаций инвалидов (ВОИ, слепых, глухих), которые не только оказывали социальную помощь своим членам, но производили на своих предприятиях продукцию на товарный рынок. Однако этот вклад в масштабах ВВП не превышал сотых долей процента. Эта тенденция прослеживается и сегодня.

Таким образом, полноценного конкурентного рынка социальных услуг как в Республике Саха (Якутия), так по России в целом, не существует, поскольку система социальной помощи монополизирована бюджетными учреждениями. Эти учреждения всегда находятся в более выгодной позиции, чем НКО. С одной стороны, они имеют постоянное гарантированное финансирование, которое привязано не к качеству работы, а к количеству оказываемых услуг. С другой стороны, бюджетные учреждения располагают пусть устаревшей, но все же важной инфраструктурой, включая здания, оборудование, автотранспорт и пр.

Как следствие, большинство НКО вынуждены ограничивать свою деятельность простыми социальными услугами. Это программы социально-психологической реабилитации, консультирование по всевозможным льготам, ЖКХ и другим социальным проблемам, надомное обслуживание пенсионеров и инвалидов, сбор пожертвований, закупка одежды и лекарств, несложные учебные программы, организация трудовой практики и досуга.

Таким образом, можно сделать вывод, что «третий сектор» продолжает лишь дополнять деятельность традиционных учреждений государственной социальной защиты и не составляет им никакой конкуренции.

В этих условиях дальнейшее развитие социальной сферы видится только в конструктивном взаимодействии государственных институтов со структурами гражданского общества по решению социальных задач.

Как уже отмечалось, развитого состояния гражданское общество достигает в постиндустриальный период, в котором складывается смешанная рыночная экономика, а также правовое социальное государство. Если взаимосвязь эволюции гражданского общества с процессом формирования отношений собственности и становления институтов правового государства достаточно очевидна, то корреляция с процессом становления социального государства в переходном обществе не достаточно разработана. Ведь в содержание национальной идеи для страны входят не только артикулированные и агрегированные частные интересы, но и фундаментальные общесоциальные интересы и цели. И если частные интересы и устремления реализуются посредством функционирования институтов гражданского общества, то реализация общезначимых и всеобщих социальных интересов и потребностей может осуществляться только через политико-управленческую деятельность основных институтов государства. Более того, по мнению С.В. Калашникова, многие частные интересы, реализуемые через такие институты гражданского общества как, например, местное самоуправление, профсоюзы, некоммерческие общественные организации, группы давления бизнеса, в современном обществе могут быть эффективно и полноценно реализованы лишь благодаря государственной социальной политике, как одной из важнейшей составляющей концепции социального государства.³

Таким образом, государство остается основным актором в сфере социальной политики. Тем самым на государство ложится основная ответственность за ее эффективность и перспективы развития.

Тем не менее, преодолеть социальную несправедливость и конфликты в одиночку не могут ни государство, ни общественные институты. Только взаимодействие различных сил на общественной арене способно обеспечить людям равные возможности для достойной жизни. Такое конструктивное взаимодействие возможно в случае реализации партнерских отношений (межсекторного социального партнерства) между органами власти и гражданами при обустройстве общества, при решении социально значимых

³ Там же.

проблем и реализации задач устойчивого развития государства и гражданского общества в последующем.

Суть межсекторного социального партнерства состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене – государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими общественными организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. У них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, они обречены на сотрудничество, поскольку ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты.

Нынешние реалии таковы, что достичь на практике такого единения удается далеко не всегда. Чаще всего реализуются краткосрочные «социальные альянсы», когда для достижения некоей конкретной цели объединяются усилия и ресурсы организаций любых двух секторов.

Предметом анализа в данном случае является, в первую очередь создание работоспособных механизмов взаимодействия между государством и общественными институтами. Отказываясь от патерналистской модели заботы о своих гражданах, государство «оголяет» социальную сферу. Развитие институтов гражданского общества (третьего сектора) позволяет не только успешно заполнить эту нишу, но и создавать новые более эффективные механизмы, модели и методы решения социально значимых задач.

С учетом опыта работы и практики формирования партнерских отношений между общественными структурами и властью, как в общегосударственном масштабе, так и на уровне субъектов выделяют пять групп механизмов взаимодействия, а именно:

1) **Конкурсные механизмы** – они основываются на проведении конкурсных мероприятий среди некоммерческих организаций (НКО), организуемых по специальной заранее разработанной схеме. В эту группу входят механизмы социального заказа различных уровней, гранта, конкурса социальных проектов и т.д.

Так, например, в течение ряда лет Комитетом по делам семьи и детства при Президенте Республики Саха (Якутия) при взаимодействии с общественными и некоммерческими организациями проводится конкурс программ и проектов для включения в республиканские программы по семейной и молодежной политике.

Министерством по молодежной политике Республики Саха (Якутия) реализуются конкурсные программы на соискание грантов Президента Республики Саха (Якутия) на лучший молодежный проект социально-экономического развития.

2) **Социально-технологические механизмы** базируются на социальной технологии (ноу-хау), созданной НКО и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов от иных технологий и подходов, применявшихся государственными или муниципальными учреждениями. В эту систему попадают хосписы, приемные семьи, экологические экспертизы и гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, специальные модели социализации детей-инвалидов, умственно отсталых детей, система гериатрической реабилитации на дому, программа развития муниципальных образований и многое другое.

3) **Организационно-структурные механизмы** характеризуются тем, что политическая власть совместно с гражданскими некоммерческими объединениями, действующими на той же территории, образуют новую организационную структуру, которой делегируется часть функций по решению совокупности социально значимых задач чрез вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти. Примером может являться созданный республике Союз детских общественных объединений, Фонд развития малого предпринимательства в РС(Я) и др. Подобные учреждения действуют и на уровне муниципальных образований.

4) **Процедурные механизмы** взаимодействия включают правила сотрудничества общественных учреждений и власти при решении определенного класса задач. Они формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода, например, определенные правила и процедуры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях, различного рода общественные палаты, комитеты, форумы граждан, круглые столы, координационные и общественные советы, соглашения, общественные и парламентские слушания и т.д. При этом необходимо отметить, что процедурные механизмы также закрепляются в виде законов субъектов РФ или региональных нормативных и правовых актов.

Примером процедурных механизмов, с помощью которых возможно отстаивание интересов НКО является созданный для успешного взаимодействия с властью общественно-консультативный совет при Президенте Республики Саха (Якутия) в состав которого входят представители крупнейших общественных некоммерческих организаций и политических партий.

Интересный вариант процедурного механизма – подписанный в 2003 году договор о взаимодействии власти и общества между общественными объединениями, региональными отделениями политических партий, Государственным Собранием (Ил Тумэн) и Президентом Республики Саха (Якутия).

Полезным механизмом консультаций органов представителей власти с гражданским обществом является общественная экспертиза «социальных» законопроектов.

5) **Комплексные или комбинированные механизмы** – это системы взаимодействия, которые несут в себе черты как минимум любой пары вышеназванных.

Таким образом, анализ модернизации политической и социальной системы показывает, что в целом, в Республике Саха (Якутия), равно как и в других субъектах Российской Федерации складываются реальные предпосылки внедрения указанных механизмов взаимодействия, в рамках которых складываются достаточно прочные партнерские отношения между государством и общественными институтами. Однако необходимо четко помнить, что в рамках существующей системы отношений (в которой верхи лишены стимулов к модернизации общества из-за монопольного контроля над социальными благами, а низы - из-за дефицита ресурсов и возможностей для повышения социального статуса некриминальными способами) общество просто не сможет воспроизводить «социальный капитал» (т.е. совокупный материальный, культурный, и др. капитал граждан), необходимый для его полноценного развития. В свою очередь, «укрепление государства» в этой системе означает возрастание масштабов бюрократизма и коррупции. Это особенно важно понимать в условиях дальнейшего социального и политического развития субъектов федерации, поскольку трансформация системы социального развития, взявшая старт с вступления в силу «Суперзакона» (ФЗ №122 от 22.08.2004 г.), определила совершенно иные грани дальнейших социально-политических отношений федерального центра и регионов. На органы региональной государственной власти и муниципалитетов легла значительная часть ответственности за обеспеченность социальной сферы. В этой связи, все больше возрастает потребность в эффективном участии в этом процессе всех институтов гражданского общества и, прежде всего, НКО действующих на уровне региона. Сегодня очевиден явный дефицит в научной проработанности проблем, связанных с формированием и развитием региональной социальной политики, основанной на конструктивном сотрудничестве всех акторов политических и социальных отношений посредством межсекторного социального партнерства. Думается, что обозначенные выше проблемы и выявленные механизмы взаимодействия общественных институтов и власти на уровне региона, в частности на примере Республики Саха (Якутия), позволят более глубоко осознать необходимость в дальнейших научных исследованиях в этой области, с целью более обоснованного и продуманного прикладного внедрения их в систему политического и социального развития России и ее субъектов.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. - М.: Известия, 1993. - С. 6
2. Милецкий В.П. К соотношению гражданского общества и социального государства // <http://great-sam.chat.ru/mileckiy.doc>
3. Калашников С.В. Становление социального государства в России. – М.: Экономика, 2003.
4. Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. - М., 2003.
5. Никовская Л., Якимец В. Проблемные точки взаимодействия органов государственной власти и «третьего сектора» // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. М., МГУ, 2006.