

УДК 316.455

ИЛБИЧЕВА Людмила Ефимовна – доктор политических наук, профессор; директор Центра государственно-частного партнерства Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82); главный научный сотрудник Института социально-политических исследований ФНИСЦ РАН (119333, Россия, г. Москва, ул. Фотиевой, 6; lilitcheva@mail.ru); ORCID: 0000-0002-0223-6418

ПАРШИНА Елена Владимировна – соискатель РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; yelena.parshina.1970@bk.ru); ORCID: 0009-0000-2490-8046

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТЫ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. В статье анализируются государство и гражданское общество как субъекты политики социального партнерства. Авторы определяют специфику и сущность государственно-общественного партнерства, выделяют общую типологию институтов гражданского общества, выступающих в качестве субъектов и участников государственно-общественного партнерства.

Ключевые слова: институты гражданского общества, государство, социальное партнерство

Социальное партнерство как тип взаимоотношений в обществе ведет к стабильности, устойчивости последнего и позволяет ему динамично развиваться. В целях стимулирования построения такого рода отношений в обществе должна проводиться соответствующая политика, которая может касаться как секторального уровня, межсекторального взаимодействия, так и взаимодействия на предельно широком уровне (например, как конституционный принцип, норма-принцип).

Участие гражданского общества в социальном партнерстве нашло свое закрепление в Конституции Российской Федерации¹, в соответствии с которой Правительство России не только осуществляет меры поддержки институтов гражданского общества, но и обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики, что создает конституционно закрепленную основу данного партнерства. Тем самым конституционно закреплена основа политики социального партнерства, в формировании и реализации которой гражданскому обществу отводится весомая роль.

Субъекты политики социального партнерства – это акторы политического процесса, влияющие на разработку и осуществление данной политики с помощью предусмотренных законодателем форм и механизмов. Субъектами политики социального партнерства могут быть: со стороны гражданского общества – как внутристрановые (политические партии, профсоюзы, творческие объединения и пр.), так и международные неправительственные (например, Пагуошское движение, Всемирная федерация профсоюзов и др.) организации, гражданская общественность, сетевые сообщества; со стороны публичной власти – органы государственной власти и местного самоуправления; со стороны бизнеса – конкретные бизнес-структуры, ТНК. Наряду с субъектами политики социального партнерства следует выделить и ее участников, которые в той или иной мере вовлечены в формирование и реализацию данной политики.

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 114. Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (проверено 15.03.2024).

Принятые нормативные правовые акты¹ установили принципы взаимодействия государства и институтов гражданского общества как равноправных субъектов, а партнерская модель их взаимоотношений стала определяющей и получила конституционное закрепление.

В системе социального партнерства роль органов публичной власти состоит в следующем: их представители участвуют в создании и работе постоянно действующих структур (органов), реализующих социальное партнерство; принимают участие в подготовке и принятии необходимых нормативных правовых актов, обеспечивающих правовую основу социального партнерства; координируют работу, согласовывают интересы сторон; принимают участие в подготовке коллективных соглашений, в т.ч. осуществляют необходимое посредничество; выступают стороной социального партнерства, непосредственно участвуя в нем. В социальном партнерстве государство, сохраняя свои публично-властные полномочия и доминирующую роль в процессах государственного управления, выступает стороной (или участником) такого партнерства, что предполагает его равноправные отношения с негосударственными партнерами, учет их интересов, если это негативно не сказывается на обеспечении национальной безопасности и правопорядке, не противоречит базисным целям и интересам общества в целом. Характер социального партнерства обусловлен спецификой самого государства как демократического, социального, правового.

Участие институтов гражданского общества в качестве субъектов политики социального партнерства необходимо рассматривать в разных ракурсах:

– в ракурсе социального партнерства в его традиционном понимании, затрагивающем сферу социально-трудовых отношений. Исторически главным субъектом со стороны гражданского общества здесь выступают профсоюзы. В этом же партнерстве фигурирует и еще один институт гражданского общества – объединения работодателей;

– в ракурсе государственно-общественного партнерства, которое в последние годы активно формируется как социальный институт. В качестве субъектов такого партнерства со стороны гражданского общества выступают его вариативные институты, а также неинституционализируемая его часть.

Гражданское общество как субъект политики социального партнерства играет важную роль в формировании и развитии демократии, укреплении социальной солидарности, защите прав и свобод граждан, участвует в принятии политических решений и контроле за государственной властью и органами местного самоуправления. Институты гражданского общества выполняют совещательную, консультативную, экспертную функции, выступая в качестве субъекта политики социального партнерства. Важно отметить, что институты гражданского общества являются относительно независимыми от государственной власти и коммерческого сектора, что позволяет им отстаивать интересы граждан и обеспечивать разнообразие мнений в обществе.

Гражданское общество понимается в данном случае как совокупность институтов, т.е. организаций и структур, которые представляют интересы граждан и общественные ценности, действуют на основе соответствующей правовой базы и имеют социально значимые цели.

¹ Трудовой кодекс РФ. Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/; Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Доступ: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7877>; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (проверено 15.03.2024).

Помимо этого, существует и неинституционализированное гражданское общество. Это форма гражданского общества, которая может возникать спонтанно, без официальной установленной организационной структуры, регистрации или формальных процедур. Такое гражданское общество включает в себя разнообразные проявления общественной активности, инициатив и самоорганизации граждан в целях защиты своих интересов и решения социальных проблем. Неинституционализированное гражданское общество может выражаться через различные формы: спонтанные митинги, общественные петиции, гражданские движения, общественные протесты, благотворительные и волонтерские инициативы, а также другие формы самоорганизации и общественной активности. Такие формы нередко отличаются высокой степенью адаптивности, гибкости и способностью быстро реагировать на изменяющиеся обстоятельства. Они могут играть важную роль, несмотря на неофициальный статус и ограниченные ресурсы, в создании общественного мнения, выражении гражданских позиций и влиять на решения публичных властей и проводимую ими политику в области социального партнерства. Неинституционализированное гражданское общество может выступать в роли субъекта социального партнерства, т.к. для решения выдвигаемых им проблем требуется, как правило, участие публичной власти.

Применительно к случаям, когда субъектом социального партнерства выступает гражданское общество, выделяются два вида партнерства: с одной стороны, социальное партнерство в его классическом понимании, имеющем место в системе социально-трудовых и сопряженных с ним отношений; с другой — государственно-общественное партнерство, которое распространяется на все сферы общественной жизни и затрагивает весьма широкий круг интересов гражданского общества, что отражается в увеличении числа его субъектов и участников.

В связи с тем, что термин «государственно-общественное партнерство» (*State-Civil Society Partnership*) относительно недавно введен в научный оборот и в политологическом анализе не получил еще широкого признания, необходимо установить его соотношение с сопряженными понятиями и, в частности, с понятием «социальное партнерство»¹. В данном случае соотношение зависит от широкой и узкой трактовки социального партнерства. В широкой трактовке понятие «социальное партнерство» включает все виды партнерств в обществе (в т.ч. и государственно-частное партнерство).

В узкой трактовке термина «социальное партнерство» к нему традиционно относилось партнерство в сфере социально-трудовых отношений (двухстороннее партнерство работников и работодателей; трехстороннее — с участием работников, работодателей и государства). Если исходить из того, что государственно-общественное партнерство — это партнерство государства и гражданского общества во всех сферах общественной жизни, то социальное партнерство (ввиду участия в нем профсоюзов, объединений работодателей) пересекается с государственно-общественным партнерством (но не включается в него полностью из-за участия в нем работодателя, не относящегося к государству).

Некоторые авторы предлагают обозначить партнерство государства и гражданского общества как общественно-государственное партнерство, под-

¹ Согласно базе РИНЦ (на 01.12.2023), в названии работ авторов термин «социальное партнерство» за все время употреблялся 1609 раз, а «государственно-общественное партнерство» — 8 раз (из них в 4 работах по политологии).

черкнув тем самым значимую роль гражданского общества в данном партнерстве [Шапкина 2023]. Вместе с тем было бы корректнее утверждать, что общественно-гражданское партнерство следует рассматривать как очередную стадию в развитии такого партнерства – от государственно-общественного к общественно-государственному [Ильичева, Гусейнов, Ильичева 2023].

В российской нормативной правовой базе термин «государственно-общественное партнерство» становится достаточно распространенным¹. Одновременно в нормативных правовых актах и документах употребляется и термин «общественно-государственное партнерство»², что свидетельствует о том, что терминология применительно к анализируемому партнерству еще до конца не отрефлексирована.

Включение бизнеса в качестве субъекта в государственно-общественное партнерство должно привести к усложнению его структуры. В англоязычной литературе оно получило название «партнерство государства, бизнеса и местных сообществ» (*Public-Private-Community Partnership – PPCP*). Однако в качестве субъектов в таком партнерстве должны выступать не только местные сообщества, но и все гражданское общество, что можно обозначить как «государственно/муниципально-частно-общественное партнерство».

В рамках государственно-общественного партнерства возможны разные модели его формирования. Так, на основе наличия/отсутствия острой фазы конфликтности в создании партнерских отношений можно выделить:

– модель изначальной конфликтности интересов государства и гражданского общества при решении конкретной проблемы: разнонаправленность интересов, приводящая к конфликтности сторон, но в дальнейшем конфликтность сменяется нахождением компромисса и выстраиванием на этой основе партнерских отношений;

– модель, не предполагающая фазы острой конфронтации, когда изначально интересы сторон совпадают, а партнерство сводится к реализации совместной деятельности на базе общих социально значимых целей.

По характеру выстраиваемых отношений государства и гражданского общества политика государственно-общественного партнерства может состоять в поддержке формирования и развития институтов гражданского общества (например, такая модель партнерства выстраивается с СО НКО); ведении с ними государством социального диалога (например, в модели такого партнерства с правозащитными организациями); совместной деятельности (например, такая модель имеет место в социальном партнерстве государства и парламентских партий); реформировании в целях совершенствования как государственных структур (например, в модели партнерства негосударствен-

¹ Так, он используется в Указе Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы». Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/; Распоряжении Правительства РФ от 25.08.2014 №1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года». Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167897/1ae3172271088ff17d13f732abf826846524ab91/ (проверено 16.03.2024).

² Указ Президента РФ от 09.08.2020 № 505 «Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы». Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74384683/>; Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2017 №1155-р «Об утверждении Концепции программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации». Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217819/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (проверено 16.03.2024) и др.

ных СМИ с органами публичной власти), так и институтов гражданского общества (например, во взаимоотношениях государства и оппозиционных институтов гражданского общества); передаче ряда функций государственного управления институтам гражданского общества (например, в модели социального партнерства с казачьим обществом, ДОСААФ России и др.)¹.

Следует отметить, что государственно-общественное партнерство позволяет учитывать и согласовывать множество интересов в обществе на гармоничной и равноправной основе. И в этом сущностный аспект проводимой политики, нацеленной на реализацию данного партнерства. В процессуальном аспекте такая политика включает разработку и реализацию конкретных форм и механизмов взаимодействия сторон государственно-общественного партнерства. При этом в качестве механизмов указанного партнерства понимаются методы, порядок и процедуры, технологии, меры организационного, экономического, политического и правового характера, благодаря которым реализуется взаимодействие субъектов государственно-общественного партнерства. Так, к числу методов следует отнести переговоры, социальный диалог, обсуждение и др.; порядок и процедуры, как правило, устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами, в которых закрепляются формы и технологии реализации данного партнерства.

Таким образом, термин «государственно-общественное партнерство» используется для обозначения совокупного взаимодействия институтов гражданского общества с государством как равноправных с ним партнеров. На практике такое взаимодействие осуществляется как с конкретным институтом гражданского общества (оно, как правило, формализовано и поэтому нормативно предзадано), так и с неинституционализированной его частью (оно не всегда урегулировано нормами права; партнерство здесь строится на доверии государству, взаимной ответственности сторон).

Основой государственно-общественного партнерства нередко является пересечение функций государства с теми или иными аспектами (функциями) деятельности гражданского общества. Например, некоторые институты гражданского общества имеют своей целью обеспечение обороны и безопасности (например, казачье общество, ДОСААФ России и др.). В этом случае государство, муниципалитеты могут передать часть своих функций по обеспечению правопорядка и безопасности таким институтам.

Особой разновидностью государственно-общественного партнерства является партнерство государства и общественных организаций, созданных с участием последнего. В таких организациях сочетаются, с одной стороны, их общественная природа, а с другой – особые отношения с государством (оно может влиять на утверждение устава этих организаций, назначение их руководителей, контролировать реализацию их деятельности, осуществлять полное или частичное финансирование). Государственно-общественное партнерство в данном случае сочетает диспозитивные (договорные) и императивные начала [Никитина, Кузнецов 2020]. В связи с этим в политологической и правовой литературе высказываются разные точки зрения на природу указанных организаций и возможность их отнесения именно к институтам гражданского

¹ Конституционно не запрещено передавать «полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении отдельных функций публичной власти». См. Постановление КС РФ от 19.05.1998 №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате». Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18805/ (проверено 16.02.2024).

общества [Никитина, Кузнецов 2020]. В связи с неоднозначностью сущностной основы данных институтов можно предложить отнести их к смешанным институтам гражданского общества (например, к ним можно отнести общественные палаты и др.).

Однако, как отмечалось, институты гражданского общества участвуют и в социальном партнерстве в его классическом понимании – как партнерстве в социально-трудовой сфере, где в качестве сторон выступают работники (уполномоченные их представители), работодатели (уполномоченные их представители) и представили органов государственной власти, органов местного самоуправления. Представителями работников и работодателей могут быть институты гражданского общества, а именно объединения работников (прежде всего профсоюзы) и работодателей (например, союзы предпринимателей). Государство здесь может выступать и в роли субъекта (например, когда оно является работодателем), и как участник [Бородин 2006].

В системе социально-трудовых отношений государство регулирует общие условия, закрепляя с помощью норм права перечень базисных форм и механизмов социального партнерства между его сторонами, устанавливая социальные гарантии для работников (например, минимальный уровень заработной платы), а также для тех работников, кто нуждается в особой защите (например, работников с ограниченными возможностями и пр.). В этом случае оно реализует свои публично-властные полномочия. При этом государство может выступать и в качестве участника такого партнерства (например, в таком качестве могут выступать его отдельные структуры, в частности министерства, федеральные службы и пр.). В ситуации, когда государство является работодателем, оно предстает как сторона такого партнерства. Государство совмещает вариативные функции в социальном партнерстве. В связи с этим предлагается выделить, с одной стороны, субъектов (стороны) социального партнерства («работники и работодатели в лице уполномоченных в установленном порядке представителей»), а с другой – участников такого партнерства (например, таким участником является Федеральная служба по труду и занятости и др.).

Профсоюзы как институты гражданского общества представляют интересы работников. При этом допускается, что внутри организации такие интересы могут представлять и иные институты гражданского общества. По отношению к профсоюзам также возможны варианты (например, ситуации, когда первичная профсоюзная организация отсутствует или имеют место несколько профсоюзных организаций и пр.). Отметим и неоднозначность используемой в нормативных правовых актах терминологии. Так, «представитель работников» в ряде случаев обозначается как «представительные органы» [Бородин 2006].

В разделе Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ), посвященном социальному партнерству, перечислены его основные формы (ст. 27). Однако определение понятия «форма социального партнерства» здесь не раскрывается. Вместе с тем на уровне регионального законодательства предпринимались попытки сформулировать такое определение¹. На их основе можно

¹ Так, в ныне утратившем силу законе Ленинградской области от 22.09.1998 №34-оз (ред. от 06.05.2016) «О социальном партнерстве в Ленинградской области» под формами социального партнерства понимались «конкретные виды осуществления взаимодействия субъектов социального партнерства в целях формирования и реализации согласованной социально-экономической и социально-трудовой политики». См. Областной закон Ленинградской области от 22.09.1998 №34-оз (ред. от 06.05.2016) «О социальном партнерстве в Ленинградской области» (принят ЗС ЛО 22.09.1998 (утратил силу). Доступ: <https://base.garant.ru/7954457/> (проверено 16.02.2024).

сделать вывод, что формы социального партнерства – это внешнее проявление социального взаимодействия, которое реализуется через его вариативные виды субъектами и участниками данного партнерства в целях согласования интересов сторон и осуществления целей совместной социально значимой деятельности.

Институционально закрепленные формы такого партнерства (согласно ТК РФ) – коллективные переговоры (они касаются подготовки и заключения коллективных договоров, соглашений); взаимные консультации (переговоры); участие в управлении организацией (предприятием); участие в разрешении споров. К перечисленным формам можно отнести, например, получение информации от работодателя. В модельном законе СНГ к этим формам социального партнерства отнесены и иные¹. Между тем, в национальных законодательствах стран – участниц СНГ механизмы реализации таких форм разные. Так, в Республиках Беларусь, Кыргызстан установлено, что проведение консультаций между социальными партнерами и их представителями осуществляется через механизм согласования, а не через механизм учета мнения стороны работников (как в Российской Федерации или Республике Казахстан).

Соответствующими нормативными правовыми актами определен и круг вопросов, по которым закреплена необходимость учета мнения представителей профсоюзной организации (например, ведение коллективных переговоров, подписание соглашений, проведение аттестации работников, установление перечня должностей с ненормированным рабочим днем и др.). Так, число соглашений и коллективных договоров, действующих в системе социального партнерства Российской Федерации (по состоянию на 01.01.2021 и 01.01.2023)², представлено в табл. 1.

Как видно из приведенной таблицы, динамика заключения соглашений и коллективных договоров разнонаправлена. С одной стороны, увеличилось число региональных соглашений, отраслевых соглашений регионального уровня, но, с другой стороны, на 6% уменьшилось число коллективных договоров, на 8% – территориальных соглашений. Среди причин – не только нежелание представителей органов исполнительной власти участвовать в процессах подготовки и заключения таких соглашений, но и слабость самих профсоюзных организаций на местах³. «Уменьшение количества коллективных договоров напрямую сопряжено со снижением количества первичных профсоюзных организаций, происходящим вследствие закрытия или репрофилирования субъектов экономической деятельности» [Сафонов 2022: 83].

¹ «Участие в мероприятиях по обеспечению охраны труда и осуществлению контроля за соблюдением национального законодательства о труде; участие представителей работодателей и работников в управлении государственным социальным страхованием; проведение мониторинга по важнейшим направлениям социально-экономической политики; участие представителей сторон в прототворчестве». См. Модельный закон о социальном партнерстве (принят в г.Санкт-Петербурге 16.11.2006 Постановлением 27-14 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ). – *Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств*. 2007. № 39 (часть 2). С. 237-261.

² Информационная записка «Итоги коллективно-договорной кампании 2022 года». Приложение к постановлению исполкома ФНПР от 21.06.2023 № 5-2. М. 2023. С. 12.

³ «Охват коллективными договорами членов профсоюзов в организациях, в которых действуют первичные профсоюзные организации, уменьшился на 0,3 п.п. и составил 94 процента». См. Информационная записка «Итоги коллективно-договорной кампании 2022 года». Приложение к постановлению исполкома ФНПР от 21.06.2023 № 5-2. М. 2023. С. 12.

Таблица 1

Число соглашений и коллективных договоров, действующих в системе социального партнерства Российской Федерации (по состоянию на 01.01.2021 и 01.01.2023)*

Наименование соглашения	На 01.01.2021	На 01.01.2023
Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями	1	1
Федерально-окружные соглашения	5	5
Региональные соглашения	80	85
Территориальные соглашения	1620	1486
Отраслевые соглашения федерального уровня	57	56
Отраслевые соглашения регионального уровня	1012	1099
Отраслевые соглашения территориального уровня	3221	3098
Коллективные договоры в организациях	122685	115604
Соглашения по отдельным направлениям регулирования социально-трудовых отношений	1322	1101

* Составлено авторами на основе: Информационная записка «Итоги коллективно-договорной кампании 2022 года». Приложение к постановлению исполкома ФНПР от 21.06.2023 № 5-2.

Таким образом, есть ряд моментов, которые указывают на проблемы участия профсоюзов как представителей работников в системе социального партнерства.

Отметим также, что на протяжении нескольких лет результаты проведенных ВЦИОМом социологических исследований показывают, что рейтинг одобрения деятельности профсоюзов остается на уровне 31–35% (32,5% – в ноябре 2023 г.; индекс, фиксирующий разницу между одобрением и неодобрением деятельности профсоюзов, в это время составил 9¹). При нарушении трудовых прав работники предпочитают не обращаться в профсоюзы (по данным исследования, респондентов, обратившихся в профсоюзы, оказалось лишь 2%), а меняют место работы или обращаются непосредственно к руководству. Больше половины респондентов (53%) считают, что профсоюзы не выполняют свои прямые обязанности по защите прав работников и не играют весомой роли в социально-трудовых отношениях (82% опрошенных)². При этом большинство респондентов исходят из необходимости сохранить профсоюзы (71% респондентов), но сделать их более эффективными (52%).

Выделим некоторые причины, которые мешают профсоюзам проявить заложенный в этом институте гражданского общества потенциал в системе социального партнерства. Среди них следующие:

– положениями ст. 52 ТК РФ установлено право работников участвовать

¹ Оценка деятельности общественных институтов. Ноябрь 2023 г. – ВЦИОМ. Доступ: <https://wciom.ru/ratings/deyatelnost-obshchestvennykh-institutov/> (проверено 01.02.2024).

² Профсоюзы сегодня. – ВЦИОМ. Доступ: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/profsoyuzy-segodnya-> (проверено 01.02.2024).

в управлении организацией (непосредственно или через своих представителей, в т.ч. через профсоюзы), но механизм социального партнерства в данном случае предусматривает только учет мнения работников (их представителей) работодателем, однако как эти мнения отразятся в конкретном управленческом решении – вопрос открытый. Предложенные коллективом работников (или их представителями) меры не носят обязывающий работодателя характер. Вместе с тем ТК РФ предусматривает «около 30 случаев (не только увольнение), когда необходимо учитывать мнение профсоюза и/или иного представительного органа работников» [Куренной 2019]. В связи с этим важно создать действенные механизмы, позволяющие учитывать такое мнение не формально, а реально;

– положения ТК РФ о социальном партнерстве больше ориентированы на крупные или средние организации, в которых есть профсоюзные организации. Однако такие организации отсутствуют на малых предприятиях, и здесь возникают сложности с отстаиванием прав работников новых форм занятости (например, дистанционных форм и пр.);

– имеют место соглашательская позиция профсоюзов по ряду вопросов, неэффективность их действий, неумение и неготовность использовать новые формы социального партнерства с работодателями и государством, ориентация некоторых профсоюзных лидеров на собственные интересы, а не интересы работников.

Помимо традиционных профсоюзов, представителями интересов работников могут быть и иные институты гражданского общества, например альтернативные профсоюзы (в России – это Конфедерация труда России – КТР и Объединение профсоюзов России – СОЦПРОФ).

Интересы работодателей выражают на федеральном уровне – Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленная палата Российской Федерации, общероссийские общественные организации «Деловая Россия» (объединение среднего и малого бизнеса), «ОПОРА» (объединение малого бизнеса); на федерально-отраслевом уровне, например, Общероссийское отраслевое объединение работодателей рыбной отрасли «Российский союз работодателей-рыбопромышленников», «Всероссийская ассоциация рыбопромышленных предприятий, предпринимателей и экспортеров» и др.; на региональном уровне, например, Московский областной союз промышленников и предпринимателей (МОСПП) и др.

Перейдем к исследованию вопроса о субъектах социального партнерства в государственно-общественном партнерстве. Такими субъектами здесь выступают государство в лице его структур и гражданское общество в лице его институтов и неинституционализированной части. Неоднозначность в понимании самого института гражданского общества, вариативность данных институтов и, как следствие, разные их типологии, а также отсутствие соответствующего определения в праве делают тему институтов гражданского общества как субъектов социального партнерства весьма широкой и неопределенной. Более однозначной представляется ситуация, когда речь идет о партнерстве с конкретным институтом гражданского общества. Определенность в данном случае связана со статусом этого института, закрепленным в соответствующих нормативных правовых актах.

К числу существенных признаков института гражданского общества следует отнести «наличие определенной формы; наличие общей цели; внегосударственный порядок образования и функционирования; самоорганизацию; самоуправление; добровольность; равноправные отношения, отсутствие

иерархии в системе» [Полякова 2024]. Институты гражданского общества как субъекты и участники социального партнерства – это организации, структуры или социальные группы, которые на основе равноправного сотрудничества с партнерами осуществляют совместную с ними деятельность, направленную на достижение социально значимых целей, связанных с развитием общества, укреплением гражданских прав и свобод, защитой интересов граждан и т.д. Целью такого партнерства является создание благоприятного социального и политического окружения, в котором гражданское общество может активно влиять на принятие решений, участвовать в разработке политики и внести весомый вклад в развитие общества. Социальное партнерство с институтами гражданского общества включает в себя взаимодействие и сотрудничество между государством, бизнесом и гражданскими организациями на основе доверия, взаимного уважения и равноправия.

Социальное партнерство с институтами гражданского общества позволяет более эффективно решать социальные проблемы, учитывать потребности различных групп населения и обеспечивать справедливое и устойчивое развитие. Кроме того, такое партнерство способствует укреплению демократических ценностей и усилению гражданского участия в общественной жизни.

Поскольку, как отмечалось, важен анализ участия конкретных институтов гражданского общества в государственно-общественном партнерстве, необходимо провести их типологию. В связи с этим интерес представляет типология институтов гражданского общества, представленная в качестве теоретических наработок ООН¹: (i) формально структурированные, иерархические и рационализированные неправительственные организации (НПО); (ii) аморфные и спонтанные, горизонтальные, харизматичные, катектичные и все более замкнутые социальные движения; (iii) сегментированные, гибкие, полицентричные, синергетические, генерирующие информацию сети гражданского общества субъекты; (iv) географически фиксированные и дискретные во времени, повторяющиеся, ризоматические плато субъектов гражданского общества. Эта типология разработана по степени институционализации проявлений гражданского общества, и в таком ракурсе она может применяться в теоретических разработках и на практике.

Общая типология институтов гражданского общества, выступающих в качестве субъектов и участников государственно-общественного партнерства, закреплённая в действующих нормативных правовых актах, может быть представлена следующим образом:

– общественные организации и объединения (спортивные, детские, молодежные, религиозные и др. организации; общины коренных малочисленных народов Российской Федерации; казачьи общества; общественные организации по защите прав потребителей, творческие объединения; партии; профсоюзы и др.);

– общественные движения (движение «зеленых», волонтерские движения, движения в защиту женщин и др.);

– СО НКО;

– общественные фонды;

– независимые средства массовой информации;

– органы общественной самодеятельности;

– гражданские форумы, народные собрания, сходы;

¹ Пространство для деятельности гражданского общества и система прав человека. Практическое руководство для гражданского общества. – ООН. Доступ: https://www.ohchr.org/sites/default/files/CS_space_UNHRSysSystem_Guide_ru.pdf (проверено 16.03.2024).

– сетевые организации (интернет-сообщества), которые могут быть «организованы», но не обязательно имеют юридическую или финансовую структуру; информационно-коммуникационные платформы;

– ситуационные институты гражданской инициативы.

Отдельно следует выделить смешанные институты (квазиинституты). К числу таких институтов можно отнести общественные палаты, общественные и консультативные советы при исполнительных и законодательных органах публичной власти, уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. В правовом понимании они не являются институтами гражданского общества (например, в части формирования данных институтов), вместе с тем они могут быть представлены «особыми институтами, которые либо способствуют развитию гражданского общества, либо служат медиаторами, формами взаимодействия между органами публичной власти и гражданским обществом [Никитина, Гаунова 2021].

Опираясь на данные ВЦИОМа, сравним динамику одобрения/неодобрения некоторых институтов гражданского общества респондентами¹ (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика одобрения ряда институтов (квазиинститутов) гражданского общества респондентами, %

Наименование института (квазиинститута)	2007	2010	2014	2016	2018	2021	2022	2023
Независимые СМИ	57	54	61,6	61,2	58,9	45,2	45,6	43,7
Общественная палата	26	28	35,8	41	37,3	40,8	33,7	38,3
Профсоюзы	22	25	34,1	35,9	29,5	35,3	30,1	31,3
Политические партии	23	27	32,6	41,7	33,7	35,5	31,1	36,9

* Составлено автором на основе: Деятельность общественных институтов. – ВЦИОМ. Доступ: <https://wciom.ru/ratings/deyatelnost-obshchestvennykh-institutov/page> (проверено 01.02.2024).

Из таблицы видно, что потенциал поддержки со стороны граждан деятельности того или иного института (квазиинститута) гражданского общества разный. Например, в 2014 г. деятельность независимых СМИ одобряли более 61,6% респондентов, в 2023 г. – около 43,7% (–17,9%). Что касается деятельности общественных палат, то в целом имеет место тренд на повышение одобрения их деятельности: 26% – в 2007 г. и 38,3% – в 2023 г. (+12,3%). Но при этом динамика за последние годы остается почти неизменной, она колеблется около 36%. По поводу профсоюзов уже говорилось ранее. Относительно политических партий: в целом, число респондентов, одобряющих их деятельность, увеличилось (с 2007 г. на 13,9%), но динамика (за 5 лет) в сторону увеличения небольшая.

В связи с бурным развитием дигитальных информационно-коммуникационных технологий возникают новые:

¹ Деятельность общественных институтов. – ВЦИОМ. Доступ: <https://wciom.ru/ratings/deyatelnost-obshchestvennykh-institutov/page> (проверено 01.02.2024).

а) субъекты (и участники) государственно-общественного партнерства (например, подписчики аккаунта, сетевые сообщества; их появление во многом спонтанно, например, в целях решения конкретной проблемы, в т.ч. с выходом на соответствующие государственные структуры; но есть и иного плана субъекты Сети, например, администраторы сети и пр., для которых социальное партнерство с соответствующими госструктурами носит обязательный характер);

б) формы, механизмы такого партнерства (через информационные платформы и обращения, ответы в соцсетях, онлайн-методы, через иные формы коммуникативной инфраструктуры в Сети и пр.)¹;

в) возможности широкого привлечения к государственно-общественному партнерству гражданской общественности, совместной выработки с ней на основе общих интересов форм и технологий взаимодействия;

г) формы, механизмы участия государственных структур в Сети.

Однако социальное партнерство государства и сетевого сообщества затруднено в силу отсутствия центричности последнего, его неустойчивости, фрагментарности, преобладания в нем горизонтальных связей, а также из-за «имитационного характера значительной части коммуникативных практик, недостаточной выраженности установок на конструктивное взаимодействие, преобладания взаимных негативных образов-стереотипов, недостаточной коммуникационной компетентности участников взаимодействия» [Зотов 2019]. Кроме того, можно также отметить отсутствие в настоящее время действенного сбалансированного механизма, призванного обеспечить бесконфликтное согласование интересов государства, *IT*-сообщества и гражданского общества, связанных с обеспечением прав и свобод граждан в цифровом пространстве, для реализации которого необходимо грамотное использование технологий правового воздействия на государство в сочетании с саморегулированием самого гражданского общества [Ильичева, Лапин 2023].

Среди установленных правом форм государственно-общественного партнерства можно выделить переговоры, консультации, публичные слушания и общественные обсуждения, общественный контроль, обращения в органы публичной власти, инициативное бюджетирование и др. К числу нормативно установленных механизмов можно отнести участие представителей институтов гражданского общества и гражданской общественности в разработке нормативных правовых актов, государственной политики; консультации и обсуждения социально значимых вопросов с участием данных представителей; участие последних в различных консультативных и координационных органах, сформированных в рамках общественно-государственного партнерства для совместной работы; экспертизу нормативных правовых актов и пр.; совместные совещания; разработку и внесение предложений в органы публичной власти; совместную разработку и реализацию программ и проектов по решению социальных проблем и поддержке общественных инициатив; финансовую поддержку социальных проектов и программ, реализуемых общественными инициативами с участием государственных

¹ Так, с 2012 г. в рамках ООН функционирует онлайн-платформа «Партнерство для достижения Целей устойчивого развития» (The Partnerships for SDGs), которая «представляет собой глобальный реестр добровольных обязательств и многосторонних партнерств ООН, способствующий глобальному вовлечению всех заинтересованных сторон в поддержку осуществления целей устойчивого развития». — *ООН. Многосторонние партнерства и добровольные обязательства*. Доступ: [//https://sdgs.un.org/ru/node/113](https://sdgs.un.org/ru/node/113) (проверено 01.02.2024).

средств; деятельность открытого правительства, молодежных парламентов, общественных палат, общественных и консультативных советов, уполномоченных по правам человека и пр.

Некоторые авторы отдельно выделяют механизмы взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса [Калмыкова 2022]. К их числу относят конкурсные механизмы (социальный заказ, гранты, тендеры, конкурсы социальных проектов и др.); процедурные механизмы (механизмы взаимодействия, сотрудничества, например, проведение гражданских форумов, круглых столов и пр.); социально-технологические (механизмы, основанные на социальных технологиях), организационно-структурные (создание инфраструктуры взаимодействия, например, центров социального партнерства).

Согласно нормативным правовым актам, институты гражданского общества имеют установленные формы взаимодействия с государственными структурами в рамках социального (государственно-общественного) партнерства. Так, общественные палаты осуществляют общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, проводят экспертизу нормативных правовых актов, в ряде субъектов Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы, занимаются разработкой рекомендаций для органов публичной власти и пр.¹

Однако в связи с тем, что т.к. при их формировании участвуют органы публичной власти, они не являются юридическими лицами и включены в систему публичной власти, возникают вопросы не только об их статусе как общественной организации, но и об обеспечении самостоятельности функционирования. Это дало возможность некоторым авторам рассматривать их как «организационную форму взаимодействия между обществом и властью, создаваемую на основе конкретных правовых актов (в первую очередь, федеральных законов)» [Дьякова, Трахтенберг 2016].

Что касается СО НКО, то их социальное (государственно-общественное) партнерство с государственными структурами реализуется в таких формах, как:

- поддержка со стороны государства для реализации конкретных проектов или программ – финансовая (субсидии, гранты и пр.), имущественная, информационная, консультационная; подготовка, переподготовка, повышение квалификации работников и добровольцев этих организаций; предоставление налоговых льгот; размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и пр.;
- предоставление со стороны СО НКО необходимых социальных услуг;
- консультационное сотрудничество: государство и СО НКО могут вести диалог и консультироваться друг с другом по вопросам, касающимся социальной политики, разработки законодательства и принятия стратегических решений;
- согласование деятельности: государство и СО НКО могут сотрудничать для согласования своих действий и максимального использования ресурсов при выполнении общих задач, таких как реализация социальных программ или инициатив;
- партнерство на уровне реализации проектов: государство и СО НКО могут входить в партнерство при реализации конкретных проектов или программ, таких как образовательные или здравоохранительные инициативы;

¹ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об Общественной палате Российской Федерации». Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (проверено 16.03.2024).

– совместное участие в принятии решений: государство может приглашать представителей некоммерческих организаций принимать участие в процессе принятия решений, связанных с социальной политикой или разработкой новых законов;

– информационное сотрудничество: государство и СО НКО могут обмениваться информацией, аналитическими данными и опытом в области социального развития, чтобы создать более эффективные стратегии в этой области.

По итогам работы можно сделать следующие выводы.

1. Партнерство государства и гражданского общества составляет суть государственно-общественного партнерства. Цель его – в совместном эффективном решении социально значимых проблем. Через данное партнерство реализуются конституционно заложенные принципы народовластия, обеспечиваются права и свободы граждан, осуществляются цели демократического социального государства, повышается эффективность механизмов государственного управления, формируется доверие общества государству, тем самым увеличивается легитимность последнего. Специфика государственно-общественного партнерства состоит в том, что его сторонами выступают государство и институты гражданского общества, но это не исключает, что третьей стороной могут быть бизнес-структуры; к данному партнерству могут подключиться и неинституционализованные группы гражданского общества и гражданская общественность в лице ее отдельных представителей.

2. Проведенный анализ форм и механизмов государственно-общественного партнерства показал, что в нем имеют место не только позитивные стороны, но и недостатки:

– не всегда гражданское общество (преимущественно его неинституционализованная часть) четко идентифицирует свои интересы и способно их выразить в процессе согласования интересов сторон;

– институты гражданского общества также не всегда четко идентифицируют проблемы граждан, а при их идентификации отстаивают перед государством;

– имеют место ситуации, когда институт государственно-общественного партнерства используется не для социально значимых целей, а как способ перераспределения ресурсов и пр.;

– встречается и формализм в реализации данного партнерства, его отстаивание от действительных задач, требующих своего решения.

Несмотря на эти недостатки, именно государственно-общественное партнерство имеет широкие перспективы стать реальным механизмом осуществления конституционных принципов народовластия.

Список литературы

Бородин И.И. 2006. Понятие, система, стороны и субъекты социального партнерства (сравнительно-правовое исследование). – *Трудовое право*. № 1. С. 8-23.

Дьякова Е.Г., Трахтенберг А.Д. 2016. Общественные советы при исполнительных органах власти: рецепция федерального законодательства на региональном уровне (на примере Уральского федерального округа). – *Российский юридический журнал*. № 2. С. 68-77.

Зотов В.В. 2019. К необходимости разработки концепции нормативно-правового регулирования социально-сетевое пространство публичных коммуникаций на муниципальном уровне. – *Муниципальная служба: правовые вопросы*. № 1. С. 14-16.

Ильичева М.В., Гусейнов Р.С., Ильичева Л.Е. 2023. Диалог власти и обще-

ства в механизме социальной трансформации. — *Социально-политические науки*. Т. 13. № 5. С. 38-45.

Ильичева Л.Е., Лапин А.В. 2023. Партнерство государства и гражданского общества в цифровом пространстве как условие реализации прав граждан. — *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*. Вып. 2. С. 3-26.

Калмыкова И.Ю. 2022. Взаимодействие государства, бизнеса, общества в решении задач социального развития и социальной безопасности территории в современных условиях: экономические, правовые, кадровые аспекты. — *Безопасность бизнеса*. № 5. С. 9-14.

Куренной А.М. 2019. Вопросы эффективности представительства интересов работников в сфере наемного труда. — *Закон*. № 11. С. 47-56.

Никитина Е.Е., Гаунова Ж.А. 2021. Взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации. — *Журнал российского права*. № 10. С. 5-19.

Никитина Е.Е., Кузнецов В.И. 2020. Модели правового регулирования взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации. — *Журнал российского права*. № 4. С. 88-104.

Полякова В.Э. 2024. Институты гражданского общества. — *Консультант Плюс*. 01.02.2024.

Сафонов В.А. 2022. Практика социального партнерства: современное состояние и перспективы совершенствования. — *Закон*. № 10. С. 82-92.

Шапкина Е.А. 2023. *Государственно-общественное партнерство: проблемы теории, методологии, практики*: автореф. дис. ... д.ю.н. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова. 54 с.

ILYICHEVA Lyudmila Efimovna, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor; Director of the Center for Public-Private Partnership, Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА) (84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119606); Chief Researcher at the Institute of Sociopolitical Research – Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences (6 Fotievoj St, Moscow, Russia, 119333; lilicheva@mail.ru)

PARSHINA Elena Vladimirovna, Applicant at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА) (84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119606; yelena.parshina.1970@bk.ru); ORCID: 0009-0000-2490-8046

STATE AND CIVIL SOCIETY AS SUBJECTS OF SOCIAL PARTNERSHIP POLICY

Abstract The article analyzes the state and civil society as subjects of social partnership policy. The authors define the specifics and essence of public-public partnership; identify the general typology of civil society institutions acting as subjects and participants of state-public partnership.

Keywords: civil society institutions, state, social partnership

Статья поступила в редакцию 18.01.2024; одобрена после рецензирования 13.03.2024; принята к публикации 22.03.2024.