

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна — доктор социологических наук, доцент; главный научный сотрудник Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, стр. 5; nikovsky@inbox.ru)

МОЛОКОВА Маргарита Александровна — доктор политических наук, профессор Юго-Западного государственного университета (305040, Россия, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94; peggy2007@yandex.ru)

РОЛЬ МЕЖСЕКТОРНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

Аннотация. В статье авторы показывают, что в формировании приоритетов социального государства ведущей проблемой является выстраивание на принципиально иной основе отношений между государством и гражданскими ассоциациями посредством укрепления институтов межсекторного социального партнерства, государственного управления на основе публичных ценностей, позволяющих формировать такую стратегию общественного развития, в которой начала гражданской самоорганизации дополняются системными усилиями государства и взаимно усиливают друг друга. Благодаря этому механизму формируется цивилизованная практика развития публичных и социальных отношений, основанных на солидарности и ответственности субъектов социального управления.

Ключевые слова: общественный интерес, общественное благо, ценность, межсекторное партнерство, гражданское общество, социальное государство, социальная политика

Социальное государство — это достаточно высокий уровень развития государственности, при котором главное его назначение состоит в служении интересам общества. Это предполагает не только ярко выраженную социальную направленность политики государства, что проявляется в разработке разнообразных социальных программ и приоритетности их реализации, не только наличие у государства таких целей, как установление всеобщего блага, утверждение в обществе принципов социальной справедливости, но и существование развитого гражданского общества, в союзе с которым государство выступает инструментом проведения социально ориентированной политики и реализации принципов «демократии участия».

Как показали острые дискуссии на Московском экономическом форуме — 2017, сегодня многие страны проходят этап переосмысления модели глобализации и поиска новых параметров развития мировой экономической системы (Дж.К. Гэлбрейт, Гж. Колодко, М. Риччери, Д. Котегава, Р. Гринберг, А. Некипелов, Б. Титов и др.), связанных с «великой корректировкой», чтобы уяснить появление новых процессов в глобальной экономике, справедливо считая, что на основах неолиберализма и популизма экономика работать не будет... Этические, социальные ценности выходят на первый план во многих государствах [II Пленарная дискуссия... 2017]. Вывод о том, что парадигма развития, в основе которой лежит погоня за прибылью, полностью исчерпала себя и не может больше быть основной движущей силой прогресса, был сделан еще в июне 1992 г. на международной конференции ООН, где была принята декларация «Повестка на XXI век», которую подписали главы государств и правительств 147 стран мира, в т.ч. и всех развитых стран. Этот же вывод был подтвержден в Декларации тысячелетия, принятой на Саммите тысячелетия ООН в сентябре 2000 г. Там было много хороших слов о человеческом достоинстве, справедливости и равенстве. С тех пор прошло много времени, но мало что изменилось.

По оценке ряда отечественных экономистов, нынешняя экономическая система России — это продукт мутации позднего капитализма, т.к. в ней мно-

гие отношения деформированы вследствие возрождения отношений позднего Средневековья: результатом радикальной ломки советской экономики закономерно стал не зрелый социальный капитализм, а бюрократическо-феодалная мутация капитализма. Вследствие этого государственное регулирование у нас носит преимущественно характер отношений вассальной зависимости и реализуется через «ручное управление», бизнес строится «по понятиям», верховная бюрократия срощена с крупным капиталом, и именно этот союз контролирует основные каналы собственности, распределения общественного богатства и управления. Политико-экономическая власть, по мнению ученых, по-прежнему принадлежит олигархическо-бюрократической номенклатуре [Бузгалин, Калганов 2017: 3].

Очевидно, что нынешняя кризисная реальность социально-экономической системы вылилась в стагнацию российской экономики, что не могло не привести к увеличению массовой бедности: более 20 млн россиян живут менее чем на 10 тыс. руб. в месяц. По мнению исследователей, массовая бедность была предопределена самой моделью перехода к рыночной экономике [Гринберг 2015]. Реальная жизнь внесла только одну, но роковую поправку – переход к рынку неоправданно затянулся. В 1990-е гг. промышленное производство и ВВП в России сократились в 2 раза. Для рынка труда это означало высокие риски массовой безработицы, чего государство категорически не могло допустить, поскольку мог последовать социальный взрыв. Но российский рынок труда выбрал не модель массовой безработицы, а модель сокращения зарплат и рабочего времени. Так удалось избежать роста безработицы. Но вот уже на протяжении 25 лет мы являемся заложниками установившейся модели, когда даже в кризисные периоды ситуация с занятостью остается более-менее благополучной, безработица составляет фоновые 4–5%, а зарплаты и доходы населения катастрофически падают. По такому же сценарию разворачивались события последнего экономического кризиса. В 2015 г. на ухудшение экономической ситуации рынок труда ответил падением зарплат на 9,5% при сохранении высокой занятости. Это очень много. В 2016 г. уровень зарплат стал восстанавливаться, но незначительно, почти в пределах статистической погрешности. Можно сказать, что наблюдаются лишь слабые попытки восстановления прежнего уровня заработной платы, но не ее рост. Модель сокращения реальных заработных плат породила огромную проблему – снижение всех других доходов населения и, как следствие, рост бедности.

Неолиберальная модель развития, ставящая на первый план экономику и защиту интересов корпоративного капитала и всего, что с ним связано в российской системе социально-экономических координат (приоритет рентных доходов, патрон-клиентские отношения, «ручное управление», массовая коррупция, «теневой» рынок и пр.), решить возникшие проблемы не может по определению. Этот вектор развития должен быть серьезно скорректирован совместными усилиями гражданского общества и государства.

Новым вектором социальной политики, имеющим фундаментальный характер, должен стать принцип межсекторного социального диалога и социального партнерства с неправительственными организациями, профсоюзами.

Повышение роли межсекторного социального партнерства, углубление формата общественно-государственного управления могут составить основу социально ориентированной реформы всей системы общественного развития, что подразумевает:

– проведение системных социально ориентированных экономических реформ, ограничивающих доминирование крупного корпоративного капитала, повышающих прозрачность его деятельности;

– повышение экономической роли различных институтов самоорганизации граждан (от «старых» и «новых» профсоюзов до новых движений в социальной области);

– развитие форм прямой демократии (в т.ч. с использованием механизмов сетевой публичной политики) и демократии *grass roots*;

– активное участие гражданских организаций, экспертного сообщества, институтов-посредников гражданского общества (общественных палат, уполномоченных по правам предпринимателей, человека и пр.), политических партий и движений, средств массовой информации в делиберации и принятии социально значимых решений на основе широкого спектра диалоговых форм публичной политики;

– активное ограничение влияния крупного капитала и корпораций на политические процессы;

– делегирование многих вопросов, не затрагивающих общенациональные интересы и безопасность, на региональный и местный уровень и решение этих проблем на основе самоуправления граждан, а не самоуправления местных и региональных чиновничьих цепочек-кланов;

– реформа системы государственного управления в направлении усиления действия принципов со-управления, этических норм и публичных ценностей (*new values management*).

Эти и многие другие хорошо известные в современном демократическом мире меры способны существенно повысить роль общества в выполнении тех социально-экономических задач, которые обычно относятся исключительно к компетенции государства. Переход от государственно-бюрократического к общественно-государственному регулированию социума, от бюрократического государства к социализированному (координирующему) государству как субъекту, осуществляющему свои функции в различных сферах общества, прежде всего в экономике, включая функции собственника, есть важнейшее условие успешного преодоления «провалов государства» и реализации всех остальных задач по социально ориентированному реформированию российского олигархическо-бюрократического капитализма.

Как известно, 5 апреля 2010 г. президент РФ подписал федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В соответствии с принятым законом СО НКО признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в РФ. Важным следствием этого решения стала разработка федеральной программы поддержки СО НКО, средства на реализацию которой росли из года в год: 600 млн руб. в 2011 г., 630 – в 2013 г., 660 – в 2014 г. и 595 млн руб. в кризисном 2015 г. В 2015 г. средства после 10-процентного секвестирования решением Координационного совета пошли на субсидирование программ в 55 субъектах РФ. За весь период деятельности программы наблюдалась положительная динамика роста числа региональных программ поддержки СО НКО: начинали с 7 регионов, а закончили 75 региональными проектами. Это означает, что и региональная власть, и местные СО НКО научились совместно выработать направления развития в сфере социальной политики, прислушиваясь к друг другу и расставляя приоритеты с учетом социально-экономического потенциала субъекта РФ и возможностей СО НКО. Данная федеральная

программа решала 2 важнейшие задачи. Во-первых, обеспечить формирование экономических предпосылок развития НКО, предусматривая не только рост прямого государственного финансирования их деятельности, но и формирование необходимых условий для ускоренного развития сектора. Это расширение возможностей привлечения НКО труда добровольцев, благотворительных пожертвований, обеспечение доступа НКО к государственному бюджетному финансированию социальных программ, которые ранее практически в полном объеме доставались бюджетным учреждениям. Вторая важнейшая задача — использование потенциала НКО в решении социальных проблем, который до сих пор недостаточно эффективно использовался. Некоммерческий сектор почувствовал позитивные сигналы со стороны государства и политической системы в виде улучшения своей нормативно-правовой базы и механизмов межсекторного социального партнерства (МСП). В частности, реализация программы поддержки СО НКО, по мнению многих экспертов, стала определенным «рычагом для социального развития сектора», что выразилось в отборе и тиражировании успешных технологий деятельности НКО по всей стране.

Развитие практики деятельности СО НКО привело к появлению новых конструктивных механизмов МСП. Содержательно их описание было намечено постановлением Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713. Эти новые механизмы и инструменты МСП получили существенное финансовое материальное подкрепление из средств федерального бюджета, включая и региональные. Параллельно со все увеличивающейся государственной поддержкой деятельности СО НКО возрастала значимость оценки качества и эффективности инновационных механизмов работы СО НКО в регионах, в т.ч. результативности их проектов [Никовская, Якимец 2016: 37].

В итоге наработанные за прошедшее пятилетие практики межсекторного партнерства позволили региональным администрациям выстроить взаимодействие с общественными палатами и общественно-консультативными советами при министерствах социального блока для принятия и воплощения в жизнь ряда важных социально-политических решений, связанных с выбором приоритетов социального развития.

На федеральном уровне были приняты нормативно-правовые акты, которые предполагали дальнейшее развитие межсекторного партнерства, в первую очередь участие СО НКО в предоставлении социальных услуг (№ 442-ФЗ) и в решении важных социально-экономических проблем (№ 44-ФЗ). Была разработана дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». 23 мая 2016 г. правительство РФ утвердило программу бюджетного финансирования СО НКО на 2016–2020 гг., увеличив поддержку деятельности СО НКО. По сути, эта программа предусматривает комплекс мер по постепенному переходу некоммерческих организаций от проектной деятельности к контрактной и поддержке тех НКО, которые готовы выйти на рынок социальных услуг на постоянной основе.

В целом деятельность СО НКО уже стала заметным явлением и фактором развития принципов социального государства: они во многом способствовали снижению остроты социального неравенства, выдвигению на первый план проблем формирования, артикулирования отстаивания общественных интересов, общественных благ и формированию модели государственного управления, ориентирующегося на социальные (публичные) ценности. В своей лекции по случаю вручения Нобелевской премии в области экономики в 2007 г. Эрик Маскин отметил: «Выбор общественных благ, максимизирующий чистую прибыль, зависит от предпочтений этих благ гражданами, и нет разумного объяснения того, откуда правительству заранее знать эти предпочтения» [Маскин 2009: 6]. Посыл

Э.С. Маскина сводится к признанию включения в социально-экономическое производство институтов межсекторного взаимодействия, которые позволят правильно принять решения в отношении общественного блага и механизмов его реализации.

Современные теории государственного управления, которые включили в свой оборот учет гражданского участия и гражданских инициатив при производстве и определении общественного блага, стали актуализировать аксиологические основания управленческих воздействий государства, которое отказывалось рассматривать гражданина только как получателя общественных услуг от государства, а последнее — лишь как поставщика этих услуг.

Разгосударствление социальной сферы связано с созданием условий для негосударственных организаций в производстве социальных услуг. Примеры такого рода услуг — это услуги здравоохранения и образования, науки и культуры, услуги спортивных клубов, обустройство и эксплуатация пляжей, парков, обслуживание автомобильных дорог, мостов, тоннелей, услуги в сфере ЖКХ и т.п. Расширение области смешанного общественного блага, помимо прочего, определяется стратегическим направлением сокращения роли государства в производстве и финансировании социальных услуг. Перспективы использования рыночных механизмов и предпринимательской инициативы на уровне местных сообществ определяются ролью и участием благотворительных и иных негосударственных некоммерческих организаций. И при этом государство стремится создать условия для расширения возможностей НКО в предоставлении социальных услуг гражданам. Законодательно это закреплено в законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Многие СО НКО разработали и применяют инновационные и довольно эффективные, а в ряде случаев — и уникальные социальные технологии предоставления услуг различным группам населения. Представители ряда органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, оценив положительный потенциал сотрудничества с конструктивными деловыми и гражданскими инициативами, стали переходить от консультаций и обсуждений к взаимодействию с ними в решении сложных социальных проблем с делегированием ответственности общественным объединениям и НКО. А гражданские организации стали не только расширять зоны своей деятельности, вовлекая серьезные добровольческие ресурсы, но и включаться в управленческую сферу (от анализа законопроектов, оценки реформенных предложений до разработки и участия в реализации партнерских проектов и программ). Базисом такого развития стали 2 взаимосвязанных и дополняющих друг друга научно-практических направления — межсекторное социальное партнерство и развитие институтов публичной политики. Сложилась ситуация, когда можно было начать конструктивную трансформацию системы госуправления, характеризовавшейся до этого доминантой федеральных органов исполнительной власти практически во всех сферах экономической и общественной жизни, в модель общественно-государственного управления, акцентирующую важность разработки, имплементации и закрепления новых институтов и механизмов межсекторного социального партнерства [Никовская, Якимец 2015: 49]. Политика, нацеленная на развитие общественно-государственной кооперации в социальной сфере, может рассматриваться как кумулятивная стратегия развития нового качества публичной политики в социальной сфере с участием сообщества НКО. В социальной сфере происходит сейчас практическое «достраивание» государственного (муниципального) управления различными формами участия в нем получателей государственных услуг, референтных групп ведомств; новыми, в т.ч. электронными,

формами обратной связи, общественного контроля и различными консультационными механизмами.

Наработанные практики межсекторного партнерства позволили региональным администрациям реально взаимодействовать с общественными палатами и общественно-консультативными советами при министерствах социального блока по принятию и воплощению в жизнь ряда важных социально-политических решений, связанных с выбором приоритетов социального развития с учетом общественных потребностей населения и возможностей бюджета субъектов. На федеральном уровне был принят ряд нормативных правовых актов, которые предполагали дальнейшее развитие межсекторного взаимодействия. Так, было принято постановление Совета Федерации ФС РФ от 23 марта 2016 г. № 111-СФ «Об актуальных вопросах, связанных с правовым положением и деятельностью НКО в РФ», в котором рекомендовалось внести в Госдуму ФС РФ ряд проектов федеральных законов, предусматривающих введение понятия «социально значимые услуги» и наделение НКО статусом исполнителя социально значимых (общественно полезных) услуг.

Идеология социального партнерства может и призвана обеспечить формирование цивилизованных отношений между субъектами гражданского общества, основанных на справедливости, ответственности, соучастии, развитии демократических свобод. Реализация принципа социальной справедливости должна постепенно формировать ту модель развития, где его главным источником должен стать креативный класс.

Данные исследования природы и направленности гражданского активизма в современном российском обществе, полученные Институтом социологии РАН за последние 2 года¹, убедительно показали, что нарастает модальность более активного отношения к социальным основам своей жизни у молодого и более образованного, обеспеченного сегмента российского общества, у жителей крупных мегаполисов и областных городов. Очевидна демократическая направленность социальных ожиданий этих групп и социально ориентированный подход к формированию социального порядка. Ключевым аспектом современной демократической повестки дня для них становится проблема структурирования гражданского общества таким образом, чтобы оно могло влиять на государство, на равных взаимодействовать с ним. Создание подлинно демократического порядка не может быть лишь результатом «живого творчества масс», а предполагает разнообразные формы общественно-государственного партнерства. Перспективными направлениями такого партнерства в глазах населения сегодня являются здравоохранение, образование, проблемы активной старости, адаптации социально уязвимых групп населения и др., т.е. практически вся социальная сфера жизни общества. Использование потенциала межсекторного партнерства не позволит, чтобы общественно-государственные ресурсы использовались для обогащения частных лиц или компенсации их потерь от неудачной игры на рынке.

В России все больше растет понимание, что полноценная социальная политика возможна тогда, когда государство совместно с другими субъектами гражданского общества вырабатывает стратегию и приоритеты социальной политики и организует их практическое воплощение совместными усилиями.

¹ Исследование, проведенное группой В.В. Петухова «Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия» (грант ИСЭПИ) – массовый опрос населения РФ (март 2014 г.). Объем выборочной совокупности исследования составил 1 600 респондентов и репрезентирует взрослое (от 18 лет и старше) население РФ по параметрам пола, возраста, образования и типа населенного пункта.

Список литературы

Бузгалин А.В., Колганов А.И. 2017. *Альтернатива есть: Экономика для человека-2017 (Цели и средства стратегии опережающего развития. Политэкономический взгляд)*. М.: Библиотека журнала «Альтернативы». 27 с.

Гринберг Р.С. 2015. *Свобода и справедливость. Российские соблазны ложного выбора*. М.: Магистр; Инфра-М. 416 с.

Маскин Э.С. 2009. *Конструирование экономических механизмов: как реализовать социальные цели*. М.: Изд-во ГУ ВШЭ. 23 с.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2015. О формировании и отстаивании общественных интересов в России: от «административной» к партнерской модели. – *Полис. Политические исследования*. № 5. С. 49-63.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2016. Институциональное развитие межсекторного партнерства в России. – *Полис. Политические исследования*. № 5. С. 37-49.

I Пленарная дискуссия МЭФ «Растерянный человек между отчаянием и надеждой: мировая ситуация и российская специфика». Доступ: <http://me-forum.ru/media/news/6832/> (проверено 16.10.2017).

NIKOVSKAYA Larisa Igorevna, Dr.Sci. (Soc.), Principal Researcher, Institute of Sociology, FCTAS RAS (bld. 5, 24/35 Krzhizhanovkogo St, Moscow, Russia, 117218; nikovsky@inbox.ru)

MOLOKOVA Margarita Aleksandrovna, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor of Southwest State University (94, 50 let Oktyabrya St, Kursk, Russia, 305040; peggy2007@yandex.ru)

THE ROLE OF MULTI-SECTORAL PARTNERSHIPS IN REALIZATION OF THE POTENTIAL OF SOCIAL STATE IN RUSSIA

Abstract. This paper shows that in prioritizing of the welfare state leading challenge is to build on a fundamentally different basis of relationship between the state and civil associations. It can be done through strengthening of institutions of cross-sectoral social partnership, public management based on public values, which allows forming a strategy of social development in which the principium of the civil self-organization are supplemented by systematic efforts of the state and reinforce each other. Through this mechanism forms civilized practice of public and social relations based on solidarity and responsibility of the subjects of social control.

Keywords: public interest, public benefit, value, cross-sector partnership, civil society, welfare state, social policy
