

Социальные технологии межсекторного взаимодействия: состояние и проблемы

Экспертное мнение А.С. Автономова

На рубеже XX и XXI веков в России устоялся ряд форм взаимодействия публично-властного (государство и местное самоуправление) сектора как с коммерческим сектором, так и с некоммерческим сектором. Собственно, с коммерческим сектором государство начало сотрудничать раньше, чем с некоммерческим, практически с начала 90-х годов XX века. По-видимому, в условиях перехода к рынку необходимость сотрудничества государства и предпринимателей была очевидной, и вопросов о важности такого сотрудничества практически ни у кого не возникало. Так, одной из форм взаимодействия государства и коммерческого сектора является приватизация. Ясно, что выбор той или иной технологии приватизации должен был повлечь за собой (и повлек) весьма серьезные последствия в сфере функционирования экономического механизма. Следует отметить, что приватизировать можно не только производственные и торговые предприятия, но и учреждения досуга, культуры, образования и т. п. И тогда приватизация выступает уже в качестве формы взаимодействия публично-властного сектора не только с коммерческим, но и некоммерческим сектором. Приватизация же жилья является в российских условиях формой взаимодействия публично-властного сектора с сектором семейным. При этом в каждом из упомянутых случаев применялись и применяются различные технологии приватизации. Но, конечно же, приватизация производственных и торговых предприятий имела фундаментальное значение для становления рыночных механизмов хозяйствования, и поэтому именно выбор технологии ее проведения в данной сфере вызвал наибольшие дебаты (которые, впрочем, продолжаются и сегодня).

Приватизация не единственная форма взаимодействия публично-властного сектора с коммерческим. Весьма важная роль принадлежала и принадлежит различным организациям, создаваемым государственными и муниципальными органами в целях поддержки предпринимательства. Например, в Свердловской области Центр поддержки предпринимателей был создан еще в 1992 г. и функционирует до сих пор. За свою сравнительно недолгую историю подобные государственные и муниципальные организации прошли уже несколько этапов, на каждом из которых стояли свои приоритетные задачи. Так, в самом начале главным было обучение людей, начинающих свое собственное дело, основам бизнеса в условиях рыночной экономики. Затем на первый план вышло консультирование по юридическим и экономическим вопросам (что, естественно, не отменяло необходимость обучения новичков). В рамках подобных государственных и муниципальных организаций применялась, в частности, такая технология, как бизнес-инкубаторы, что оказало и оказывает особенно сильное положительное влияние на становление и развитие малого предпринимательства.

Взаимодействие публично-властного и некоммерческого секторов начало активно развиваться с середины 90-х годов XX века, хотя отдельные примеры взаимодействия можно найти и чуть раньше. При этом указанное взаимодействие даже сегодня развивается неравномерно на территории Российской Федерации, что связано с различным уровнем развитости институтов гражданского общества в разных частях страны. Все большее распространение получают такие формы взаимодействия

публично-властного и некоммерческого секторов, как совместное проведение мероприятий, общественные и общественно-экспертные советы (в том числе и общественные палаты), предоставление государственных и муниципальных грантов, социальный заказ, лоббирование. Надо отметить, это отнюдь не исчерпывающий перечень существующих и развивающихся форм межсекторного взаимодействия. Так, постепенно в отдельных городах внедряются фонды местного сообщества (хотя их точнее было бы назвать фондами территориального развития), складываются и некоторые другие формы межсекторного взаимодействия. Однако представляется необходимым остановиться, прежде всего, на наиболее распространенных формах взаимодействия и посмотреть, насколько технологически проработано взаимодействие в рамках различных форм.

Одна из наиболее известных форм взаимодействия — социальный заказ. Весьма важным с технологической точки зрения моментом является то, социальный заказ должен служить одним из инструментов реализации социальных программ. Вообще широкое и эффективное внедрение социального заказа, что предопределяется характерными особенностями самой данной технологией, очевидно, связано с использованием программно-целевого подхода к формированию бюджета (государственного или муниципального). При ведомственном подходе к формированию бюджета денежные средства распределяются по существующим ведомствам, которые, как предполагается, решают насущные проблемы. Однако при таком подходе сами проблемы уходят на задний план, и на первое место выходят потребности ведомств. В то же время ведомства далеко не всегда способны (а иногда и не заинтересованы) в поисках новых методов и средств решения проблем, а многие проблемы носят межведомственный характер. При программно-целевом подходе вначале на базе анализа существующей ситуации определяются общественно-значимые приоритеты, ставятся задачи, для решения которых разрабатываются комплексные программы, определяются ответственные за выполнение тех или иных разделов программ. Затем, исходя из приоритетов и наличных ресурсов, для выполнения программ в бюджете устанавливаются объемы денежных средств. Естественно, в таких условиях для достижения наибольшего эффекта при максимально возможной экономии сил и средств необходимы поиски наилучшего исполнителя тех или иных работ. Создание новой государственной или муниципальной структуры во многих случаях является далеко не самым рациональным способом освоения выделяемых для решения социальной проблемы бюджетных средств. В то же время, как правило, можно найти негосударственные и немunicipальные некоммерческие организации, которые уже начали заниматься решением той же социальной проблемы, когда она еще не выросла до такого масштаба, что привлекла внимание государственных или муниципальных органов. Предоставление ресурсов в виде бюджетного финансирования и поддержки со стороны властных органов некоммерческим организациям, созданным заинтересованными гражданами, имеющим специалистов и накопившим определенный опыт, является как раз рациональным использованием соответствующих ресурсов. Вместе с тем негосударственные и немunicipальные некоммерческие организации могут привлечь дополнительные ресурсы (например, в виде труда добровольцев, грантов зарубежных организаций, собственных заработанных средств), что имеет большое значение в условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования. Конечно же, в ходе выполнения социального заказа отнюдь не исключается и взаимодействие коммерческих и некоммерческих

организаций, что, фактически, приводит к трехсекторному взаимодействию. Следует отметить, что в Москве при формировании бюджета на 2002 г. стал использоваться программно-целевой подход. Как уже отмечалось, законы и иные нормативные правовые акты приняты уже более, чем в половине субъектов Российской Федерации, хотя еще далеко не везде в полной мере используются те возможности, которые открываются благодаря использованию социального заказа.

Естественно, соблюдение технологии реализации социального заказа дает наибольший эффект от его применения. Однако указанная технология соблюдается далеко не всегда даже в тех субъектах Российской Федерации, где имеются законы и/или иные нормативные правовые акты, закрепляющие и регулирующие социальный заказ. При этом имеются примеры, когда технология реализации социального заказа соблюдалась даже при отсутствии законодательных актов, специально посвященных социальному заказу, но социальный заказ осуществлялся в соответствии с иными имеющимися нормативными правовыми актами (Гражданским кодексом, Бюджетным кодексом, Федеральным законом «Об общественных объединениях» и т.п.). Несоблюдение же технологии реализации социального заказа ведет в лучшем случае к фактическому распределению грантов под именем социального заказа. В худшем случае несоблюдение технологии ведет к растрате ресурсов и дискредитации самой идеи социального заказа.

Государственные и муниципальные гранты так же, как и социальные заказы, распределяются на конкурсной основе, однако грант отличается от социального заказа. К социальному заказу обращаются, когда государственным или муниципальным органам ясна проблема и более или менее четко определен результат, которого следует достичь при реализации заказа. Остается только выбрать наиболее эффективного исполнителя. Что касается муниципальных и государственных грантов, то при их выделении оцениваются программы и проекты, для осуществления которых запрашивают деньги негосударственные и немunicipальные некоммерческие организации. Эти проекты и программы, подготовленные самими некоммерческими организациями, могут на первых порах показаться неожиданными для тех, кто распределяет гранты, но если они действительно нацелены на решение важных проблем, то гранты могут быть выделены. Наиболее целесообразно финансировать путем предоставления грантов, к примеру, проекты по изучению ситуации, инновационные программы, пилотные проекты, когда требуется проверить имеющиеся разработки, прежде чем широкомасштабно внедрять их в жизнь. В Москве гранты из бюджета города распределяются среди некоммерческих организаций на конкурсной основе ежегодно, начиная с 1996 г. Распределение грантов из городского бюджета регулировалось вплоть до 2000 г. актами органов исполнительной власти Москвы, а в 2000 г. вступил в силу Закон «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями». Гранты также выделяются из бюджетов городов Омска, Владимира и целого ряда других городов. Надо отметить, что в отдельных регионах, где, хотя и говорят о распределении на конкурсной основе социальных заказов, на практике выделяют гранты. Это связано с тем, что далеко не во всех городах удается четко разработать программы, оценить возможности, определить результаты, которых необходимо достичь.

В отдельных случаях государственные гранты могут выделяться и коммерческим организациям, если речь идет об исследовательских программах или инновационных программах, когда получение прибыли в результате внедрения таких про-

грамм нереально или весьма проблематично. Следует отметить, что к технологии гранта обращаются и негосударственные хозяйственные товарищества и общества, когда хотят поддержать какие-либо общественно значимые инициативы. Правда, взаимодействие коммерческого и некоммерческого секторов через технологию гранта явление совсем новое, начавшее развиваться не ранее 2000 г. Некоторые технологии межсекторного взаимодействия переплетаются и взаимно дополняют друг друга. Так, фонды местного сообщества активно распределяют гранты.

Фонд местного сообщества представляет собой одну из форм экономического межсекторного взаимодействия, которая в последнее время постепенно развивается, хотя и не получила еще такого распространения, как социальный заказ или грант, не говоря уже о том, что технология фондов местного сообщества требует дальнейшей проработки. Первые шаги по созданию фондов местного сообщества сделаны в городе Тольятти (Городской благотворительный фонд), в Москве (Московский благотворительный резерв) и некоторых других городах. Правда, упомянутые фонды пока можно назвать скорее фондами для местного сообщества (ввиду чего их лучше называть фондами территориального развития), чем фондами местного сообщества, что несколько не умаляет их заслуг и не снижает значимости той работы, которую они проводят. Дело в том, что при создании и финансировании ряда таких фондов активное участие приняли зарубежные грантодатели, и в то же время недостаточно привлечены ресурсы местных предпринимательских структур, представители власти присутствуют в органах этих фондов в качестве приглашенных, а не равноправных учредителей. Залогом же успеха в решении местных проблем является консолидация усилий представителей всех трех секторов (публично-властного, коммерческого и некоммерческого), поэтому в данном случае необходима согласованность решений и действий представителей этих секторов. Только в этом случае обеспечиваются видение местных проблем, путей их решения, а также совместные действия, нацеленные на такое решение и со стороны муниципальных органов, и со стороны предпринимательских кругов, и со стороны некоммерческих организаций, что и позволяет подобные объединенные усилия рассматривать как усилия всего местного сообщества. Если упомянутой выше согласованности (но отнюдь не идентичности) во взглядах и действиях по каким-либо причинам достичь не удастся, то и сама предлагаемая форма межсекторного взаимодействия оказывается недейственной. В этом случае представителям одного или даже двух из перечисленных выше секторов можно ограничиться созданием общественного или иного некоммерческого Фонда развития территории соответствующего муниципального образования, однако такой фонд не является какой-то новой формой взаимодействия, что отнюдь не снижает его значимости и потенциальной успешности им каких-либо местных проблем. Вместе с тем достичь полного взаимопонимания и большей или меньшей гармонии интересов нашим трем секторам в полной мере пока не удастся даже на местном уровне. Поэтому создание указанных фондов в Тольятти, Москве и других городах является важным шагом вперед в развитии взаимодействия. Однако представляется, что упомянутым фондам еще предстоит из фондов для местного сообщества превратиться в фонды местного сообщества, в создании и работе которого будут в равной степени принимать участие представители всех трех секторов. Это потребует и изменения технологии межсекторного взаимодействия.

Фонды местного сообщества в принципе могут использовать средства местных бюджетов для решения социальных проблем с использованием соответствующей

технологии межсекторного взаимодействия. Средства соответствующего бюджета привлекаются при распределении государственных и муниципальных грантов, осуществлении социального заказа. При этом весьма важным является участие общественности в подготовке проекта бюджета и его принятии. Именно на это направлена технология прозрачного бюджета. Данная технология успешно применяется в городе Санкт-Петербурге на протяжении уже нескольких последних лет. Постепенно она распространяется и на другие субъекты РФ при активном содействии петербургского Центра «Стратегия».

Кроме экономических форм взаимодействия, имеются и неэкономические. Одной из таких форм является, к примеру, проведение совместных мероприятий. Эта форма взаимодействия, будучи технологически довольно простой и хорошо отработанной, реализуется практически на всех уровнях и во всех регионах России. В Москве содействие проведению таких мероприятий, осуществлению их на регулярной основе оказывает Центр «Социальное партнерство», являвшийся в 1998 — 2001 годах совместным проектом Программы развития ООН и Правительства Москвы, а позже превратившийся в самостоятельную некоммерческую организацию.

Еще одной неэкономической формой межсекторного взаимодействия являются общественные советы, к которым относятся и общественно-экспертные советы. По способу создания имеются два вида таких советов. Во-первых, такие советы создаются различными государственными и муниципальными органами и должностными лицами. Они могут получать различные наименования: общественные советы, общественные палаты, постоянно действующие круглые столы и т. п. В них приглашаются представители общественных объединений и других некоммерческих организаций. Такие общественные образования наделяются совещательными функциями, вопросы на их рассмотрение выносятся, как правило, органы и должностные лица, при которых они созданы. Для властных структур данная форма взаимодействия представляет собой важный канал обратной связи, а для некоммерческих организаций служит источником информации об инициативах органов власти. Далеко не всех представителей общественности удовлетворяет такая пассивная форма сотрудничества. Поэтому появился и другой вид общественных советов. Таким образом, во-вторых, общественные советы могут образовываться самими некоммерческими организациями. Такие советы самостоятельно разрабатывают программы, а уже затем обращаются с предложениями в государственные и муниципальные органы и к должностным лицам. Такие общественные советы более или менее эффективны, прежде всего, на муниципальном уровне, где доступ к должностным лицам проще, решение проблем зачастую более очевидно, а экспертных ресурсов у органов местного самоуправления, как правило, недостаточно. Некоторые объединения некоммерческих организаций заключают даже специальные договоры о сотрудничестве в данной сфере с органами власти (например, Липецкая область). И все же общественных советов второго вида значительно меньше советов первого вида.

Говоря об общественных советах второго вида, можно обратить внимание на их сходство с коалициями некоммерческих организаций, которые могут создаваться с целью добиться принятия в государственных или муниципальных органах того или иного решения, хотя технология создания коалиций несколько иная. Коалиции могут создаваться для лоббирования принятия тех или иных решений законодательными или исполнительными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления.

Итак, лоббирование — еще одна форма межсекторного взаимодействия, развивающаяся на основе своей самостоятельной технологии. Надо отметить, что в принятии органами государства или местного самоуправления могут быть заинтересованы как некоммерческие, так и коммерческие организации. Поэтому и в создании условий (в том числе и законодательных) для нормального лоббирования своих интересов заинтересованы как коммерческие, так и некоммерческие организации. В принципе, федеральное и региональное законодательство позволяет осуществлять лоббирование, хотя в большинстве случаев и не содержит самого этого термина (за исключением, Закона Краснодарского края 1995 г. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края», в котором имеется глава «Лоббирование в правотворчестве края»). Имеются примеры успешного лоббирования законодательных актов как на федеральном, так и на региональном уровнях, причем таких примеров насчитывается не один десяток.

В прессе часто ставят знак равенства между коррупцией и лоббизмом. Но на деле, как показывает и отечественный и зарубежный опыт, коррупция процветает там, где процесс принятия властных решений носит закрытый характер, а лоббисты вынуждены проникать во властные органы полуполюгально и действовать без какой-либо опоры на право. Именно легализация лоббизма, наделение лоббистов определенными правами, установление для них разумных ограничений и обязанностей должны сделать открытым процесс принятия властных решений и способствовать преодолению коррупции.

Что касается коммерческого сектора, то он так и не включился к концу 90-х годов XX столетия в поной мере в систематическое сотрудничество одновременно и с публично-властным и с некоммерческим секторами. Единственной формой межсекторного взаимодействия с участием и властных структур, и бизнеса, и одного из видов общественных объединений — профессиональных союзов, которая более или менее последовательно внедряется в России, являются трехсторонние комиссии. Они действуют на основе конвенций Международной Организации Труда. Между тем опыт зарубежных стран показывает, что форм трехсекторного взаимодействия может быть намного больше. В определенной степени к трехсторонним комиссиям примыкает и трудовой арбитраж, созданный в Москве в 2001 году. В этом арбитраже должны заседать представители работодателей и наемных работников, в качестве которых выступают профсоюзы. Арбитраж предназначен для рассмотрения трудовых споров в досудебном порядке. В истории нашей страны сходные органы уже существовали. В течение долгого времени действовали комиссии по трудовым спорам, которые были ликвидированы в начале 90-х годов XX века. Все споры по трудовым делам должны были пройти через комиссии по трудовым спорам прежде, чем поступить в суд.

До недавнего времени взаимодействие общественности судебных органов развивалось в меньшей степени, чем взаимодействие общественности с законодательной и исполнительной ветвями государственной власти. После принятия Конституции 1993 г. и вплоть до 2002 г. об участии народа в формировании судебных органов можно было говорить с очень большой натяжкой. Судьи Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Однако Совет Федерации не формируется непосредственно гражданами. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ. Хотя при назначении судей государственные органы субъектов РФ обсуждали кандида-

туры и давали рекомендации, но это были лишь рекомендации, причем даваемые государственными органами, а не непосредственно гражданами. Лишь принятые в 2002 году в рамках продолжения судебной реформы позволили представителям общественности включиться в процесс отбора кандидатов на должности судей, а также в процесс продвижения судей по службе и вынесения взысканий вплоть до отстранения от должности. В соответствии с упомянутыми законодательными актами одна треть членов квалификационных коллегий судей (и Высшей квалификационной коллегии, и квалификационных коллегий субъектов Российской Федерации) состоит из представителей общественности, кандидатуры которых выдвигаются некоммерческими организациями, а в состав коллегий они избираются соответствующими законодательными органами. В состав квалификационных коллегий судей от общественности могут выдвигаться граждане России не моложе 35 лет, имеющие юридическое образование, не занимающие государственных должностей и не являющиеся адвокатами. Это шаг в направлении большей открытости решения кадровых вопросов в судебных органах. Однако еще не прошло и года с начала формирования квалификационных коллегий судей в новом составе (с представителями общественности), поэтому пока рано делать выводы.

В ходе осуществления правосудия участие представителей общественности также сравнительно малозаметно. В ряде случаев законодательство допускает рассмотрение и решение дела судьей единолично. Суд присяжных был введен на протяжении 90-х годов XX века лишь в незначительном числе субъектов РФ, да и там он организован так, что скорее способен опорочить саму идею суда присяжных, чем обеспечить реальное участие общественности в отправлении правосудия. С вступлением в силу нового Уголовно-процессуального кодекса РФ 1 июля 2002 г. расширится география судов присяжных (они вводятся повсеместно), однако в то же время увеличивается количество категорий дел, которые будут рассматриваться судьей единолично. Институт народных заседателей, хотя сам по себе и неплохой (за рубежом сходный с этим институтом институт шеффенов вполне справляется с возложенными на него задачами), в России на рубеже XX и XXI веков оказался неспособен. Правда, теперь заседатели могут участвовать в рассмотрении дел, по желанию сторон, в арбитражных судах.

В то же время некоторые некоммерческие организации развивают сотрудничество с отдельными судебными органами в рамках различных пилотных проектов. Так, Всероссийский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании!», который на протяжении ряда лет лоббирует введение в России ювенальной юстиции, заключил договор о сотрудничестве с Черемушкинским районным судом города Москвы. В рамках указанного договора этот Фонд на протяжении нескольких лет обеспечивал деятельность в суде социального работника, помогавшего судье в делах несовершеннолетних.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 11) устанавливает, что государственный служащий не вправе «использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним», при этом в государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Проблемы. Таким образом, межсекторное взаимодействие в России развивается достаточно активно. Вместе с тем существуют определенные препятствия для более широкого и глубокого внедрения различных механизмов межсекторного взаимодействия в жизнь. В частности, этому мешают недостаточный профессионализм многих участников такого взаимодействия, информационный голод, затрудняющий обмен опытом между регионами, недостаточность правового обеспечения взаимодействия.

Межсекторное взаимодействие зачастую ведется методом проб и ошибок без должной технологической проработки. В силу этого та или иная технология межсекторного взаимодействия не соблюдается (а иногда участники такого взаимодействия вообще не слышали о существовании социальных технологий в данной сфере).

Для решения указанных проблем необходимо развивать теоретическую и практическую деятельность по ряду направлений. Во-первых, надо углублять и расширять научные изыскания в сфере технологий межсекторного взаимодействия. В настоящее время системных фундаментальных научных исследований технологий межсекторного взаимодействия почти не проводится. Есть отдельные ученые, которые занимаются данной проблематикой, причем для некоторых из них это лишь одно из нескольких направлений их научной работы. Правда, в Институте сравнительной политологии РАН в 2001 г. была создана лаборатория социального партнерства во главе с доктором исторических наук И.Н. Гавриловой. Однако в 2003 г. заведующий вынужден был распустить возглавляемую им лабораторию, поскольку реальной поддержки со стороны руководства Института не было, и работа начала стопориться, не успев даже как следует развернуться, хотя за время своего существования лаборатории удалось выпустить два тематических сборника статей, в которых в том числе затрагивались и некоторые аспекты технологий межсекторного взаимодействия. Затем все же работа вновь возобновилась. После слияния указанного Института с Институтом социологии уже в Институте социологии РАН был сформирован сектор социальной политики и социального партнерства во главе с И.Н. Гавриловой. Во-вторых, требуется развивать деятельность по внедрению в практику разрабатываемых технологий и по расширению уже накопившегося практического опыта. В-третьих, следует перейти к широкомасштабной образовательной деятельности по обучению технологиям межсекторного взаимодействия. При этом представляется важным сочетать подготовку молодых специалистов в данной области с переподготовкой и повышением квалификации уже работающих в сфере межсекторного взаимодействия, уделяя внимание представителям всех секторов и учитывая специфику каждого из секторов человеческой деятельности. В-четвертых, нужна консультационная деятельность по технологиям межсекторного взаимодействия, которая бы способствовала применению этих технологий на практике. И, конечно же, невозможно в полной мере реализовать деятельность по перечисленным направлениям без достаточного информационного обеспечения, в том числе без выпуска соответствующей специальной литературы.