



Е.С. Шомина ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ

Место третьего сектора в структуре общества

На общественной арене любого цивилизованного государства взаимодействуют три силы – *государственные структуры, коммерческие предприятия и неправительственные* (некоммерческие) *организации* (НПО). (Иначе их называют первый, второй и третий секторы.) От того, сколь конструктивным, глубоким и сильным является это взаимодействие, сколь продумана его законодательная основа и сколь действенны механизмы и процедуры партнерских отношений между тремя секторами, зависит стабильность экономических процессов, социальная справедливость и отсутствие конфликтов в обществе.

НПО всегда возникают в ответ на конкретные общественные потребности, беря на себя функции социальной защиты населения, когда у государства не хватает на это возможностей. С расширением масштабов такой деятельности государство не может не признать ее значения и постепенно включает НПО в сферу правового регулирования. В свою очередь, НПО, являясь частью гражданского общества, которое тяготеет к *самосозданию, саморегуляции*, постоянно стремятся участвовать в выработке государственной политики в отношении третьего сектора либо влиять на нее. Иными словами, между НПО и органами власти складывается целый спектр отношений, в котором наряду с партнерством, диалогом и сотрудничеством возникает и прямое противостояние.

Полное согласие между государством и третьим сектором – дело далекого будущего (если вообще возможно). Даже в благополучной Швеции неправительственные организации и власти до сих пор находятся “в процессе достижения взаимопонимания”. То же самое касается и США, Великобритании и других стран с многовековыми традициями общественной деятельности, не говоря уже о России. Тем не менее в последнее время отношение российских властей к общественным организациям начало меняться, особенно на муниципальном уровне. Весьма показательным в этом плане оказалось недавнее обследование депутатов московской городской думы. Выбирая между двумя формулировками позиции по отношению к третьему сектору – “Власть взаимодействует с НПО лишь затем и настолько, чтобы они оставили ее в покое” и “Если депутат не идиот, он заинтересован в отличных контактах с общественными организациями”, – большинство предпочло последнюю.

Конечно, вопрос о том, должно ли ту или иную задачу выполнять само государство или, с его согласия, общественная организация, во многом зависит от конкретной ситуации. К примеру, в Нидерландах на протяжении многих лет дорожные знаки и указатели размещались туристичес-

ким клубом "ANWB". Однако, когда с ростом автомобильного движения возникла необходимость в стандартизированной системе обязательных дорожных знаков, государство взяло на себя их установку, оставив клубу лишь функции по размещению плакатов вдоль маршрутов.

Переход к реальному взаимодействию между государством и организациями третьего сектора в различных территориальных или региональных рамках станет возможным лишь тогда, когда неправительственные группы избавятся от имиджа "вечных просителей". Пока же, как показывают результаты различных опросов и интервью, подавляющее большинство государственных чиновников рассматривают НПО как иждивенцев.

Социальное партнерство¹

Одним из важнейших механизмов установления действительного взаимодействия между государством и неправительственными организациями является *социальное партнерство*, т.е. социальное действие, основанное на чувстве солидарности и взаимной ответственности за проблему. В самом общем виде можно сказать, что социальное партнерство возникает тогда, когда представители трех секторов (или какая-то пара из них) начинают работать совместно, осознав, что это выгодно каждому из них и обществу в целом.

Социальное партнерство зиждется на следующих постулатах:

- заинтересованность каждой из взаимодействующих сторон в поиске путей решения социальных проблем;
- объединение усилий и возможностей сторон в решении проблем, с которыми ни одна из них не в состоянии справиться самостоятельно;
- конструктивное сотрудничество в разрешении спорных вопросов;
- стремление к поиску реалистичных решений, а не к имитации такого поиска;
- децентрализация решений, отсутствие государственного патернализма;
- взаимоприемлемый контроль и учет интересов;
- правовая обоснованность "кооперации", выгодные каждой стороне и обществу в целом условия взаимодействия.

Понятно, что возможности и силы трех сторон в рамках социального партнерства неодинаковы. "Сила" коммерческих организаций заключается главным образом в имеющихся у них финансовых возможностях. "Сила" государственных структур – во включении властных рычагов. В свою очередь, общественные объединения "сильны" тем, что они собирают и организуют уникальный ресурс: социальные инициативы граждан. Не следует забывать, что общественные организации работают прежде всего с группами, имеющими неравные (ограниченные) возможности, лишенными доступа к власти и информации. Именно общественные организации делают видимыми нужды этих людей, первыми формулируют социальную проблему. Смысл их деятельности состоит в том, чтобы "работу по оказанию услуг" превратить в "работу по развитию социальной активности и человеческого потенциала", чтобы социального инвалида сделать полноценным гражданином в широком смысле этого слова.

¹ При подготовке данного раздела были использованы следующие работы: Либаралина М., Ятмец В., Флямер М. Социальное партнерство. М., 1996; Либаралина М., Ятмец В. (ред.) Гражданские инициативы и будущее России. М., 1997; Макаренко О.В., Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. М., 1997; Беляева Н. (ред.) Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия. М., 1997.

Государство и третий сектор могут разделить ответственность за социальные изменения в обществе, если признают, что ни государству, ни общественным организациям не справиться с решением проблем в одиночку. Не справиться, и если один из них будет начальником, а другой подчиненным. Таким образом, общие принципы плодотворного взаимодействия государства и третьего сектора можно сформулировать следующим образом:

- и государству, и третьему сектору необходимо знать и понимать цели и задачи друг друга;
- им следует признавать особенности друг друга и не стараться переделать партнера на свой лад;
- под всеми проектами, требующими взаимодействия государственных и неправительственных организаций, должна быть легальная основа, законы, регулирующие их взаимоотношения.

Оптимальными формами сотрудничества между государством и НПО, как представляется, могли бы стать:

- внедрение и развитие системы социального заказа;
- активное участие третьего сектора в формировании государственной социальной политики;
- привлечение специалистов третьего сектора в качестве экспертов в проекты государства и наоборот;
- совместные мероприятия и акции;
- совместное участие в международных проектах.

В настоящее время некоторые формы взаимодействия государства с общественными структурами, такие как поддержка (в том числе экономическая поддержка уставной деятельности, привлечение некоммерческих общественных организаций к разработке и реализации государственных и муниципальных программ, предоставление информации, оказание консультативных услуг), взаимодействие, учет мнений и предложений, привлечение к участию в подготовке решений и работе в государственных органах, наделение контрольными полномочиями, уже нашли отражение в законодательстве. Однако в ряде случаев соответствующие законы существуют лишь на бумаге. Так, например, хотя взаимодействие с общественными организациями объявлено обязанностью государственных органов, никакой ответственности за ее невыполнение не предусматривается.

Тем не менее даже сейчас имеются реальные возможности для сотрудничества неправительственных организаций с государственными органами, причем на местном уровне их гораздо больше, чем на федеральном. В частности, общественные организации могут принять участие в разработке местного законодательства или местных программ, использовать местные структуры для проведения общероссийских кампаний. Местные органы власти способны оказать ощутимую помощь НПО, предоставив им бесплатное помещение для офиса или какой-либо службы, снабдив их профессиональными кадрами или "протолкнув" их предложения в местном законодательстве или даже на федеральном уровне. В свою очередь, общественные организации могут помочь местным органам власти новы-

ми идеями, методиками, бесплатными добровольными помощниками, могут взять на себя заботу о части их клиентов либо решение каких-то проблем, с которыми местные органы не в состоянии справиться.

Очевидно, что общественные организации решают по сути те же задачи, что и органы местного самоуправления, однако на практике мы очень редко встречаемся с пониманием этого. Лишь в самое последнее время, когда встал вопрос о путях реализации жилищно-коммунальной реформы, муниципальные власти стали "присматриваться" к организациям жителей, а в некоторых городах даже откровенно перекладывать на них выполнение различных социальных задач. Тем не менее многим местным представителям и муниципальным чиновникам пока еще трудно осознать, что, поощряя участие граждан в различных добровольных общественных учреждениях и организациях, они не только способствуют сокращению социальных конфликтов, но и снижают бремя своей ответственности за проводимые реформы. Они еще слишком неуверенны в своей роли и не успели понять, что их функция – обеспечивать услуги для всех, а не выступать в роли "власти". Они не доверяют гражданским инициативам, полагая, что управление местным сообществом – дело избранных, и видят в общественных организациях не более чем соперников.

Существует и другая проблема. Даже через семь лет после начала серьезных политических изменений в нашей стране, люди все еще не привыкли к тому, что сами могут создавать свои организации или ассоциации. Им мешает отсутствие демократических навыков, в частности, навыков самовыражения, умения выслушивать других, добиваться консенсуса. Одни просто боятся взять на себя ответственность, другим не хватает времени и настойчивости. Немаловажным фактором является и то, что после длительного периода зависимости, многие до сих пор испытывают страх перед властью.

Вероятно, пройдет еще немало времени, прежде чем власти и НПО поймут, что необходимо сотрудничество. Если они сумеют объединить свои усилия, выиграет все общество.

**Практический
опыт
взаимодействия
муниципальных
органов и НПО**

Некоторые российские города уже имеют опыт взаимодействия между местными властями и общественными объединениями. Такое взаимодействие может принимать различные формы. В одних городах (например, в г.Дзержинском) действуют "Общегородские собрания", куда наряду с представителями местной власти входят представители крупных предприятий, а также всевозможных ассоциаций и объединений жителей. В других – создаются проблемные общественные советы и т.п. Так, под влиянием Коалиции некоммерческих общественных организаций "Корни" при администрации Московской области был сформирован специальный отдел по взаимодействию с общественными организациями, а затем и специальный фонд "МОСИНФОНД".

Наиболее богатым, несомненно, является опыт Москвы. При Мэре и департаментах правительства Москвы действуют более 20 общественно-государственных структур – советов, коллегий, комиссий, рабочих групп,

экспертных советов. С 1992 г. Департамент Мэра Москвы (ныне Управление Мэра) постоянно работает с различными организациями жилищного движения и комитетами самоуправления. С 1994 г. функционирует Общественный совет по жилищной политике при Московской городской думе, с 1995 г. – Городской благотворительный совет. Разработан (хотя пока не принят) “Закон о городском социальном заказе”. В структуре правительства Москвы существует Комитет по общественным и межрегиональным связям, который оказывает различную помощь общественным организациям города. Под его крышей была создана Координационно-аналитическая группа, а в 1998 г. открылся “Ресурсный центр НПО” (совместный проект с ПРООН).

Осознавая важность взаимодействия с организациями жителей, московское правительство даже несколько опережает возможности таких организаций. Примером подобного “опережения” является принятие московским правительством городских программ “Мой двор”, “Мой подъезд”, а также Положений “о старшем по подъезду” и “старшем по дому”. Для реализации этих проектов необходимо не только реальное участие организаций жителей, но и подготовка специальных учебных программ как для лидеров и активистов общественных организаций, так и для муниципальных работников (особенно районного уровня), которые еще не готовы к сотрудничеству с организациями жителей. Своего рода позитивным исключением (даже на фоне в целом благоприятной московской практики) являются действия властей ЦАО Москвы, проявляющих постоянное внимание к территориальному общественному самоуправлению. Еще в 1994 г. в ЦАО было образовано Управление контроля и взаимодействия с населением, которое ведет работу с жителями, разрешая конфликты. Сегодня его главная задача – помощь в создании Товариществ собственников жилья. Принято решение организовать при префектуре ЦАО государственное унитарное предприятие по поддержке и внедрению общественных инициатив. Доброжелательные и конструктивные взаимоотношения между организациями жителей и муниципальными властями сложились также в московских районах “Головинский”, “Левобережный” и “Савеловский”.