

РАЗДЕЛ III ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 334.021:351

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО КАК МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ

© 2021 Товченко Р.Б., Денисова Н.Н.

Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

Статья посвящена механизмам взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти. Социальная сфера в России является сферой деятельности государства, которое несет ответственность за проведение социальной политики. У государства в данной сфере могут быть ощутимые недоработки, которые в свою очередь неминуемо вызывают общественное недовольство, снижение качества жизни. Поэтому социальное партнерство с некоммерческими общественными организациями дает государству возможность в опережающем порядке улавливать общественные настроения, расширяет возможности гармонизации жизни общества, помогает решать насущные социальные проблемы.

Ключевые слова: социальная сфера, «третий сектор», некоммерческие организации, органы власти, социальное партнёрство.

Существование «третьего сектора» в стране, формы его работы и степень влияния характеризуют уровень развития гражданского общества. Возникновение некоммерческих организаций (НКО) в той или иной области говорит, во-первых, о желании граждан защитить собственные интересы или интересы конкретной группы людей и организаций в отношениях с государством, во-вторых, о наличии таких интересов и об определенном столкновении их с интересами государства.

Актуальность заявленной темы объясняется недостаточно развитой способностью органов власти реагировать на новые вызовы политической системы, декларируемые публичные цели и новые общественные ценности. Вовлечение населения и его общественных объединений к участию в процесс разработки, принятия и осуществления политических решений относительно публичных благ, общественных интересов и потребностей реализуется органами власти не в полной мере.

Обладая необходимыми ресурсами для решения социальных проблем, власть и некоммерческие организации, взаимодействуя друг с другом, способны развивать и гармонизировать социальные отношения. В по-

следнее время правительство пытается модернизировать социальную сферу. Изменения в этой сфере ускорились, усиливается целевая ориентация бюджетных расходов, в государственный сектор постепенно проникают конкурентные начала. Однако удовлетворенность населения состоянием социальной сферы остается низкой, принимаемые государственными органами решения не всегда находят общественную поддержку, а главное, их явно недостаточно, чтобы быстро переломить негативные тенденции [6].

Социальное партнерство представляет собой особый вид социальных взаимоотношений. Оно способствует гармонизации социальных потребностей и интересов жизненных сил людей и строится на принципах добровольности, взаимной ответственности, равноправия сторон, законности и формируется с помощью государственных структур, трудовых коллективов, общественных организаций. Его участниками выступают люди, имеющие разные личностные и социальные характеристики, но их связывают общие свойства: понимание значимости партнерства, взаимное уважение его сути, точность при решении общих задач, единство при отстаивании собственных интересов в отношениях с другими субъектами [7].

В качестве субъектов социального партнерства могут выступать социальные группы людей, общности, являющиеся сторонами общественных взаимоотношений и носителями этих отношений в реальности, а также в социально-экономической, политической и духовно-культурной жизни общества. При рассмотрении субъектов системы социального партнерства акцент смещается в сторону объединений, организаций, органов, выражающих, представляющих и защищающих интересы субъектов партнерства. Участники партнерских взаимоотношений, наравне с общими, могут иметь и принципиально различные интересы и цели, но их взаимоотношения направлены не на конфронтацию сторон, а на достижение и поиск социального соглашения [2].

В социальной работе базой механизма социального партнерства выступает принцип социальной справедливости как моральный и правовой регулятор отношений членов общества. Взаимовлияющими целями формирования системы социального партнерства в социальной работе являются поддержка как можно большего количества самостоятельных и организованных участников, вовлечение в сферу оказания социальной помощи и обеспечение их оптимального взаимодействия в направлении решения проблем социальной сферы. Государство, властные структуры должны совершать свои действия с целью принятия концепции социального партнерства для освобождения от функций повседневного управления и насаждения партнерства строгими формами [7].

Социальное партнерство создается и формируется на исполнении предельно возможного согласования интересов. Российская форма социального партнерства характеризуется доминирующей ролью государства в регулировке общественных взаимоотношений, их многоуровневостью и обширной разновидностью заключаемых соглашений и договоров [2].

В Российской Федерации социальное партнерство исполняется на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом, территориальном и местном уровнях.

Основные формы реализации социального партнерства:

- проведение консультаций между сторонами;
- принятие совместных актов и документов;
- заключение различных двухсторонних (трехсторонних) соглашений и договоров;
- обмен информацией по проблемам, интересующим обе стороны [7].

Социальное партнерство в России стремительно формируется, однако пока характеризуется некоторой незавершенностью и неустойчивостью, но и на этом этапе уже существует значительная нормативная база: приняты законы о коллективных переговорах и некоммерческих организациях; созданы трехсторонние органы на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации; утверждена новая редакция Трудового кодекса.

Проблемы социального партнерства начали официально изучаться и обсуждаться с 1991 года. Новая социально-экономическая ситуация определила потребность разработки новых форм социального партнерства и механизмов их осуществления. В Российской Федерации социальное партнерство развивается в двух направлениях: в сфере труда и в сфере общественных взаимоотношений [4].

Во второй половине 90-х годов в России было принято несколько основополагающих нормативно-правовых актов, определяющих необходимую правовую базу развития системы социального партнерства. Особенно важными законами считались: «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях» [12]; «О российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» [13]. Принят Трудовой кодекс, в котором вторая часть посвящена социальному партнерству. В перечисленных документах были заложены основные принципы политико-административного управления и партнерских отношений на основе равноправия, законности, взаимной ответственности, добровольности партнеров при согласовании интересов различных профессиональных и социальных групп; приоритетности переговоров, примирительных процедур и способов в управлении социальными отношениями [14].

Социальное партнерство развивается также в сфере взаимодействия власти и неком-

мерческих организаций. В связи с этим были приняты законы «О некоммерческих организациях» [11], «Об общественных объединениях» [8], «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [10], «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» [9], которые определили правовые основы развития негосударственных некоммерческих организаций и объединений, пути утверждения некоммерческого партнерства, а также основные направления взаимодействия «третьего сектора» с государством и бизнесом.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» раскрывает понятие общественного объединения. Это добровольное самоуправляемое некоммерческое образование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе объединения. Согласно статье 17 закона объединения получают от государства преимущества и налоговые льготы, а также поддержку в виде финансирования общественно полезных программ (государственные гранты). Указывается, что для общественных объединений применим социальный заказ на выполнение различных государственных программ на конкурсной основе [8].

Статья 2 федерального закона «О некоммерческих организациях» определяет данные организации как не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между своими участниками. Глава 2 характеризует формы организаций, глава 4 определяет направления взаимодействия организаций и органов государственной власти. В частности, в статье 31 описывается экономическая поддержка некоммерческих организаций органами государственной власти и местного самоуправления в виде предоставления льгот, размещения среди организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных заказов. Некоммерческие организации в свою очередь предоставляют информацию о своей деятельности государственным органам [11].

Глава 2 федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» указывает основные формы

поддержки таких объединений. В статье 10 сказано, что решение о поддержке принимается федеральным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию государственной молодежной политики, по результатам конкурсов. Статья 11 описывает финансирование мероприятий по поддержке объединений, которые предусматриваются в федеральных целевых программах в области молодежной политики. Тот же федеральный орган осуществляет контроль за обоснованностью расходов выделенных средств [9].

Тем самым, социальное партнерство является самостоятельным институтом в сфере трудовых и социальных отношений. Сейчас происходит расширение правовой базы социального партнерства, увеличиваются его роль и значение. Однако система социального партнерства в России в практической части только ожидает своего развития. Уровнем развития партнерства можно считать показатели социальной, экономической, нравственной, духовной и политической зрелости общества. В таком обществе и формируются важнейшие условия для осуществления партнерских взаимоотношений.

В России можно выделить несколько основных особенностей системы социального партнерства:

- отсутствие соответствующей правовой базы;
- ограниченная сфера регулирования взаимоотношений;
- заключение коллективных договоров и соглашений не гарантирует их добросовестного осуществления;
- неудовлетворительная материальная база социального партнерства;
- отсутствие теоретической и социальной подготовки к партнерству [4].

Все это говорит о том, что договорное правовое регулирование социальных отношений во многом остается формальным и пока не выполняет поставленных задач.

Совершенствование системы социального партнерства немаловажно для увеличения эффективности социальной политики. Согласно тому, насколько активно ведется социальный диалог между сторонами, можно судить о согласованности действий, степени организованности, а также о зрелости соци-

альных отношений. В системе регулирования социальных взаимоотношений и формирования социального партнерства важнейшая роль принадлежит государству. Государство – одна из главных сторон социального диалога. Для того чтобы социальная политика способствовала повышению эффективности социальной политики представителей различных общественных групп, необходимо содействие государства, частного сектора и общественных организаций в сочетании с волонтерской работой [6].

Роль государства в регулировании социального партнерства обусловлена изменениями в политической, экономической и социальной сферах. В решении основных социальных проблем государство сотрудничает с некоммерческими организациями, деятельность которых ориентирована на оказание широкого спектра услуг обществу.

Сложилось устойчивое мнение, что «третий сектор» в государстве нужен для решения тех проблем, которые не в состоянии отследить власть, так как находится далеко от проблем населения. Некоммерческие организации способны закрывать ту нишу, которую не может затронуть ни государственная, ни муниципальная власть, то есть партнерство властных структур и «третьего сектора» увеличивает эффективность социальной защиты населения [5].

На сегодняшний день существуют определенные формы партнерства некоммерческих организаций и государства, которые включены в законы. Так, в федеральном законе «Об общественных объединениях» статьей 17 установлено предоставление государственных грантов – целевого финансирования отдельных общественно полезных программ (по их заявкам); заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; введение социального заказа на выполнение государственных программ на конкурсной основе [8].

Развитие «третьего сектора» объясняется тем, что наиболее активные граждане стараются привнести свой вклад в разрешение стоящих перед государством проблем. Большинство организаций, входящих в «третий сектор» – это некоммерческие организации,

созданные с целью решения задач, которыми занимаются и государственные, и муниципальные власти, таких как поддержка культуры и искусства; развитие физической культуры и спорта; охрана здоровья граждан; защита прав, законных интересов граждан и организаций; удовлетворение нематериальных потребностей граждан; разрешение споров и конфликтов; оказание юридической помощи и иных задач, направленных на достижение общественных благ [4].

Некоммерческая организация, как правило, создается в результате учреждения или реорганизации другой некоммерческой организации такой же организационной и правовой формы. Решение о создании некоммерческой организации принимается ее учредителями. Форм некоммерческих организаций, по законодательству Российской Федерации, огромное количество, они ориентированы на достижение культурных, благотворительных, социальных, научных, управленческих и образовательных целей. Некоммерческая организация может считаться социально ориентированной, когда осуществляет деятельность, направленную на развитие гражданского общества в Российской Федерации и решение социальных проблем [11].

Первым признаком, отличающим социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО), является осуществление ими деятельности, направленной на решение социальных проблем и развитие гражданского общества. Имущество социально ориентированных некоммерческих организаций не является государственной или муниципальной собственностью. Партнерство государственных и муниципальных структур с социально ориентированными некоммерческими организациями осуществляется с целью совместного обсуждения социальных проектов и программ, их экспертизы, участия в рабочих группах по разработке и реализации программ [11].

Основными приоритетными направлениями в деятельности «третьего сектора» на сегодняшний день являются следующие: оказание неотложной социальной помощи; социальная реабилитация; профилактика асоциального поведения и др. Следует отметить, что для организаций деятельности

«третьего сектора» характерно привлечение добровольцев и волонтеров. Некоторые некоммерческие организации намного лучше государственных и муниципальных органов справляются с уходом за инвалидами, престарелыми, с помощью бездомным, лечением людей от наркомании, алкоголизма [4].

Действия многих общественных организаций направлены на привлечение в социальный процесс подростков и пенсионеров. Наиболее активные граждане сами создают организации, деятельность которых направлена на решение социальных проблем, как правило, это делается в партнерстве с органами власти.

Подобное партнерство «третьего сектора» и власти необходимо, так как они имеют разные ресурсы и возможности для участия в решении проблем социальной сферы. Такое взаимодействие является взаимовыгодным, что доказывают успешные примеры партнерства «третьего сектора» и государственных (муниципальных) структур.

Плодотворная деятельность многих некоммерческих организаций, их желание создать работоспособные механизмы взаимодействия с властями и государственными учреждениями постепенно способствовали признанию со стороны власти. Представители власти и местного самоуправления стали серьезнее относиться к некоммерческим организациям. Партнерство способствует достижению социально-политической стабилизации в обществе в целом, а также в регионах и эффективному, нетрадиционному решению возникающих проблем [4].

Некоммерческие организации намного эффективнее решают свои задачи, когда они могут осознать себя значимой частью общества и объединить усилия. Однако без поддержки государства некоммерческие организации не смогли бы иметь такие результаты, как сегодня. «Третий сектор» в России нуждается в моральной и материальной поддержке государства и органов местного самоуправления.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают экономическую поддержку некоммерческим организациям в осуществлении закупок работ, услуг, товаров для обеспечения

государственных и муниципальных нужд. Кроме того по федеральному закону «О некоммерческих организациях» социально ориентированные организации, кроме экономической поддержки, от государства также получают имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев; льготы по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством [3].

Основным вопросом статьи 31.1 закона «О некоммерческих организациях» является имущественная поддержка. Оказание имущественной помощи социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами местного самоуправления и государственной власти посредством передачи им во владение или в пользование муниципального или государственного имущества. Указанное имущество должно использоваться только по целевому назначению. Некоммерческим организациям-исполнителям социальных услуг меры имущественной поддержки предоставляются на срок не менее двух лет [11].

Федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также местные администрации, оказывающие поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, формируют и ведут федеральные, государственные и муниципальные реестры социально ориентированных некоммерческих организаций-получателей такой поддержки.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций относятся: участие в содействии муниципальным программам поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций; содействие развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных некоммерческих организаций; осуществление государственной политики в области поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций [3].

Можно утверждать, что на уровне регионов наиболее актуальными формами участия

организаций «третьего сектора» в реализации муниципальных и государственных программ являются совместная разработка социальных программ, выполнение заказа на реализацию социальных проектов. Организация этой деятельности подразумевает выход на новый уровень партнерства государства и «третьего сектора», в основе которого лежит социальное партнерство [4].

В России значительная часть работы органов власти с социально ориентированными некоммерческими организациями на региональном и местном уровнях осуществляется в соответствии с требованиями документов, принятых на федеральном уровне. То есть главным инициатором и инноватором в области взаимодействия государства с социально ориентированными некоммерческими организациями является федеральное правительство. Проблема перехода внедренных инициатив на региональный и местный уровни все еще существует. Для успеха федеральной политики важна поддержка органами региональной власти [4].

Как было сказано выше, социальное партнерство является одним из важнейших общественно-государственных механизмов в системе управления социальным развитием России. Только при учете всех интересов партнеров, определении их роли, осознании общей ответственности, личного вклада в общезначимое дело каждого сектора может повыситься эффективность социального партнерства в решении той или иной проблемы.

Под механизмом социального партнерства обычно подразумевается общность инструментов и методов, с помощью которых осуществляется достижение партнерства. Как у механизма, у него есть определенные элементы, взаимодействие которых приводит к достижению определенных результатов [3].

Основными элементами механизма социального партнерства власти и некоммерческих организаций являются:

- постоянно действующий переговорный процесс;
- постоянно работающие органы по регулированию социальных отношений;
- установление и соблюдение мер согласования интересов и позиций партнеров;

- систематизация отношений партнерства в законах РФ и субъектов Федерации, в нормативно-правовых актах органов государственного управления;

- системы контроля за исполнением принятых соглашений;

- деятельность специалистов, исследующих состояние и перспективы развития системы социального партнерства;

- пояснение сути социального партнерства обществу [7].

Таким образом, можно утверждать, что сегодня уже меняется смысл термина «поддержка» применительно к социально ориентированным некоммерческим организациям. От смысла «помощь сектору, который нуждается в государственном внимании» - к смыслу «привлечение сектора к решению государственных задач на правах полноценного партнера». Органы государственной власти заинтересованы в налаживании партнерских отношений с социально ориентированными некоммерческими организациями.

Государственная поддержка - это самый распространенный вид взаимодействия некоммерческих организаций и власти. Законодательные акты содержат такие виды государственной поддержки, как экономическая поддержка (социальный заказ, налоговые льготы, гранты, целевое финансирование программ), информационная поддержка (информирование некоммерческих организаций о собственной деятельности, информирование жителей о деятельности некоммерческих организаций), методическая поддержка (издание и приобретение методических материалов для этих организаций, проведение консультаций, обучающих семинаров, исследований), организационная поддержка [1].

Тем не менее, есть некоторые проблемы, препятствующие реализации потенциала социально ориентированных некоммерческих организаций в решении различных общественных вопросов:

- во-первых, нехватка необходимых финансовых ресурсов у некоммерческих организаций;

- во-вторых, недостаток информации и опыта сотрудничества с некоммерческими организациями у органов власти, государственных и муниципальных учреждений;

- в-третьих, развитие «третьего сектора» невозможно без активного участия со стороны государства.

Нужен не только оптимальный правовой режим для некоммерческих организаций, но и конкретные меры поддержки создания полноценной инфраструктуры взаимодействия с социально ориентированными некоммерческими организациями как на федеральном, так и на региональном уровнях. В случае успешной реализации такой поддержки социально ориентированные некоммерческие организации могут стать недостающими элементами модернизации социальной сферы и повышения ее эффективности.

Чтобы исправить положение, механизмы социального партнерства необходимо улучшать каждому из партнеров.

Государству необходимо:

- стимулировать региональную власть к партнерству с социально ориентированными некоммерческими организациями;

- повышать доверие населения к деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Со стороны региональных и местных органов власти необходимо:

- организовывать больше мероприятий, позволяющих некоммерческим организациям проявить свой потенциал;

- использовать организационные возможности некоммерческих организаций при деятельности власти;

- разнообразить формы взаимодействия для достижения желаемых партнёрских и доверительных отношений с некоммерческими организациями;

- освещать деятельность некоммерческих организаций для населения через СМИ и интернет-ресурсы;

- осуществлять популяризацию социального партнёрства для его успешного развития (при помощи социальной рекламы, проведения различных конференций, круглых столов, семинаров, разъяснительных работ, создания интернет-сайтов, посвящённых теме социального партнёрства, а также посредством активного сотрудничества со СМИ).

Социально ориентированным некоммерческим организациям необходимо:

- привлекать опытных специалистов к деятельности, делая «третий сектор» более статусным и престижным;

- для увеличения финансирования осуществлять поиск дополнительных средств в виде спонсорских поступлений;

- разрабатывать образовательные программы с целью проведения курсов повышения квалификации для руководителей и наиболее активных членов;

- для расширения компетентности членов (помимо курсов повышения квалификации) целесообразно организовать клубы делового и профессионального общения, в которые привлекать политиков, бизнесменов, лидеров общественного мнения, представителей власти;

- совершенствовать отношения не только с государственными и муниципальными, но и с коммерческими СМИ для освещения различных мероприятий, характерных для взаимодействия некоммерческих организаций с властью.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Жичкин Ю.В. Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций. - Самара: МИР, 2013. - 42 с.
2. Кузьмин С.А. Социальные системы: развитие и метаморфозы. - М.: Academia, 2005. - 342 с.
3. Кязимов К.Г. Социальное партнерство. Практическое пособие по созданию корпоративного ресурса знаний юридического лица. - М.: ЭНАС. 2008. - 192 с.
4. Либоракина М.И. Социальное партнерство: взаимодействие между государственными, коммерческими и общественными структурами. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. - 72 с.

5. Якобсон Л.И., Кононыхина О.Н., Мерсиянова И.В. Гражданское общество в модернизирующейся России - М.: НИУ ВШЭ, 2011. - URL: <http://www.hse.ru/data/2011/10/24/1268873714/CIVICUS%20Russia%20RUS.pdf> (дата обращения: 12.07.2021)
6. Олейникова Е.Г. Социальная политика государства в современной России: проблемы научного анализа // Философия социальных коммуникаций. - 2012. - С. 43-49.
7. Ситникова В.В. Социальное партнерство. - Благовещенск: Амурский Государственный Институт, 2011. - 128 с.
8. Федеральный закон от 19.05.1995 №82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс»
9. Федеральный закон от 28.06.1995 №98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (ред. от 28.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СПС «Консультант Плюс».
13. Федеральный закон от 01.05.1999 № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // СПС «Консультант Плюс».
14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

SOCIAL PARTNERSHIP AS A MECHANISM OF INTERACTION OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS AND AUTHORITIES

© 2021 Roman B. Tovchenko, Natalia N. Denisova

Samara University of Public Administration
“International Market Institute”, Samara, Russia

The article is devoted to the mechanisms of interaction of non-profit organizations with authorities. The social sphere in Russia is the sphere of activity of the state, which is responsible for the implementation of social policy. The state in this area may have tangible shortcomings, which in turn inevitably cause public discontent, a decrease in the quality of life. Therefore, social partnership with non-profit public organizations gives the state the opportunity to catch public sentiments in advance, expands the possibilities of harmonizing the life of society, it helps to solve pressing social problems.

Keywords: social sphere, "third sector", non-profit organizations, authorities, social partner.