

Г.А. Рябухина

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПАРТНЕРСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Базовыми условиями развитости социального партнерства являются правовое государство и зрелое гражданское общество. Гражданское общество, основываясь на приоритетах общественного развития, берет на себя решение отдельных социально значимых проблем. Государство как основной субъект социальной политики призвано решать задачи, которые не в состоянии решить институты гражданского общества и которые требуют централизованного управления сверху. Учитывая наличие общих целей, направленных на процветание страны, возможен переход от конфронтации к взаимному сотрудничеству.

Ключевые слова. Социальная политика, социальное партнерство, гражданское общество, социальная ответственность.

The legal State and the mature civil society are the basic conditions for the development of the social partnership. Civil society being based on the priorities of the social development takes responsibility for the special social problems solving. The State as the main subject of the social policy is intended to solve problems that civil society is unable to resolve, it is usually required such problems to be solved by the centralized management of government. Considering the existence of the common social objectives, it is possible to move from the confrontation to the mutual cooperation.

Key words. Social policy, social partnership, civil society, social responsibility.

Социальная политика представляет собой проводимую правительством систему мероприятий, направленных на гармонизацию общественных отношений, на развитие общества. На сегодняшний день основной задачей государства является гарантия конституционных прав граждан в области социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем, социальной занятости населения и т.д. Вопрос состоит в том, насколько справляется с решением этих задач институт государства, каковы приоритеты и механизмы их решения. Является ли социальная политика исключительной ответственностью государства? Особенно это актуально для Российского

Рябухина Галина Александровна – аспирантка социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, e-mail: schebetovskaya@inbox.ru

государства, столкнувшегося с серьезными социальными проблемами в период постсоциалистической трансформации.

При переходе к рыночным отношениям в конце XX столетия и на фоне общемировой финансовой нестабильности произошел кризис Российского государства, связанный с необходимостью замещения некоторых его функций структурами гражданского общества.

В результате постсоветских реформ экономическая и финансовая системы России были подорваны, объем ВВП за 1990-е гг. сократился почти вдвое; его размер к концу XX в. был в пять раз ниже среднего показателя стран «Большой семерки». Избранный Правительством Российской Федерации жесткий монетаристский курс привел в 1998 г. к сокращению внутреннего конечного спроса на 48,9%¹. Это не могло не привести к резкому падению уровня жизни основной массы населения, к появлению огромного числа бедных и росту социального напряжения. Американский исследователь Ф. Закария в книге «Будущее свободы» подчеркнул, что «бедность ведет к свертываю демократии».

Следует отметить, что параллельно с мировым финансовым кризисом все более усиливался кризис социального государства (государства всеобщего благоденствия), критика которого с середины 80-х гг. стала лавинообразной и многосторонней. Появились новые точки зрения на механизмы формирования социальной политики государства.

Многими исследователями не раз поднимался вопрос о том, что государству пора уступить место другим акторам, требуется «разрушить имидж государства как единственного защитника интересов общества»². Так, согласно концепции ассоциативной демократии, разработанной, например, в трудах П. Херста, у государства должны остаться лишь резервные функции управления³. Гражданское общество, учитывая приоритеты общественного развития, берет на себя решение отдельных социально значимых проблем, в то время как государство призвано решать лишь те задачи, которые требуют централизованного управления сверху. Дж. Рифкин, автор книги «Конец работе: сокращение рабочей силы в глобальном масштабе и начало послерыночной эры» (1995), предлагает сосредоточить «больше внимания на третьем секторе: нерыночной (социальной) экономике»⁴. По мнению исследователя, социальная экономика может взять на себя

¹ См.: *Гаврилова И.Н.* Проблемы социальной политики в зеркале социального партнерства //Россия: путь к социальному государству: Мат-лы Всеросс. науч. конф. (Москва, 6 июня 2008 г.). М., 2008. С. 4.

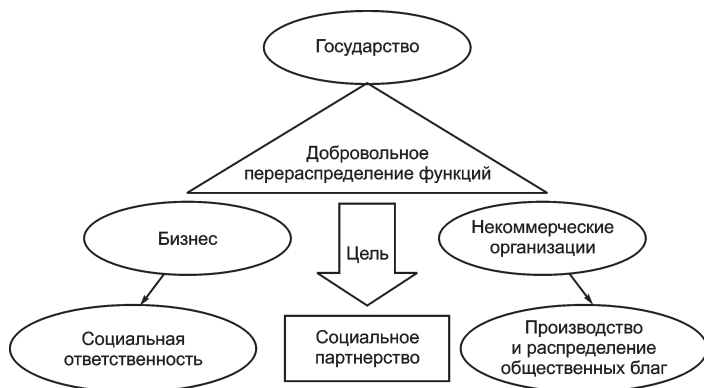
² *Якунин В.И.* Актуальная теория и методология формирования российской экономической политики. М., 2008. С. 63.

³ *Hirst P.* Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Polity Press Cambridge, 1994. С. 76.

⁴ *Извеков Н.* Предупреждение об опасности. Обзор книги Дж. Рифкина «Конец работе: сокращение рабочей силы в глобальном масштабе и начало послерыночной эры» // Обозреватель. 1997. № 3–4. URL: http://www.rau.su/observer/N3-4_97/016.htm

решение таких важнейших задач, как реконструкция инфраструктуры, ликвидация последствий экологических и техногенных катастроф и т.д. Таким образом, стала закрепляться идея партнерской ответственности государства и общества.

В модели социально ориентированной рыночной экономики, предложенной Т.В. Арцер, часть социальных функций государства распределяется между различными секторами экономики, а именно социально-ответственным бизнесом и некоммерческими организациями. Главной целью представленной модели является социальное партнерство данных секторов (рисунок).



Модель социально ориентированной рыночной экономики⁵

По сути, любое партнерство представляет собой взаимодействие, систему осуществляющихся по определенным правилам взаимодействий двух или более субъектов, имеющих взаимную ответственность.

Социальное партнерство представляет собой общественную структуру, направленную на согласование совместных действий различных сторон в выработке и реализации общественно значимых договоров на определенный срок.

Существует два подхода к рассмотрению категории «социальное партнерство»: во-первых, в узком смысле слова, как отношения между работодателями, наемными рабочими и профсоюзами; во-вторых, при широкой трактовке, как межсекторное взаимодействие — отношения между тремя секторами общества: государственными структурами, коммерческими организациями (бизнесом) и некоммерческими организациями с целью решения проблем социальной сферы в

⁵ См.: Арцер Т.В. Государство, бизнес и некоммерческие организации – социальное партнерство: Дисс. ... канд. экон. наук. Томск, 2009. С. 11.

интересах всего населения или его отдельных групп. В первом случае рассматривается сотрудничество преимущественно в социально-трудовой сфере, во втором также учитывается политическая и экономическая сферы.

Развитие института социального партнерства как межсекторного взаимодействия, улучшение диалога между государством, бизнесом и некоммерческим сектором в решении общественно значимых проблем должно стать приоритетным направлением в выработке социальной политики государства.

Следует отметить, что социальное партнерство в России несколько отличается от общепринятой теоретической модели. Механизмы взаимодействия некоммерческих организаций и государства, а также некоммерческих организаций и бизнеса находятся в процессе формирования. Иначе говоря, институт социального партнерства в России реализуется лишь на уровне взаимодействия государства и бизнеса.

Целесообразно рассмотреть этапы развития социального партнерства и определить, на какой ступени развития находится Российское государство. Т.В. Арцер выделила пять этапов⁶:

1. Социальное партнерство в социально-трудовой сфере – базовый, законодательный уровень.

2. Государственно-частные соглашения – уровень экономического взаимодействия государства и бизнеса. Бизнес не является социально ответственным: на практике наблюдается только соблюдение законодательства и ведение экономической деятельности; социальная ориентация на внешних пользователей слабо выражена и носит единичный характер.

3. Партнерство государства и социально-ответственного бизнеса: осуществляется вклад в различные сферы, кроме экономических и социальных инвестиций.

4. Система социального партнерства государства, бизнеса, а также некоммерческих организаций, которые выявляют социально значимые задачи и контролируют их решения. Партнерство на данном уровне подразумевает развитое гражданское общество, а также сформированную социально ориентированную экономику.

5. Замена социального партнерства социальным предпринимательством, которое представляет собой предпринимательскую деятельность, нацеленную на смягчение или решение социальных проблем. В отличие от социально-ответственного бизнеса преобладает социальная цель, а в отличие от некоммерческих организаций деятельность осуществляется на коммерческой основе, обеспечивающей устойчивое положение на рынке и финансовую независимость в реализации социальных целей. Кроме того, социальное предпринимательство харак-

⁶ Там же.

теризуют следующие признаки: масштабируемость и распространение опыта (модели), инновационность, а также предпринимательский подход — способность социального предпринимателя видеть провалы рынка, аккумулировать ресурсы, разрабатывать новые решения, оказывающие долгосрочное позитивное влияние на общество в целом.

В настоящее время в России происходит становление второго этапа социального партнерства, а именно взаимодействие государства и бизнеса в форме государственно-частных соглашений. Для дальнейшего формирования системы социального партнерства необходимо стимулировать социальную ответственность бизнеса и развитие некоммерческих организаций. Однако базовыми условиями развитости социального партнерства являются правовое государство и зрелое гражданское общество. Гражданское общество представляет собой негосударственную часть общественно-политической жизни, совокупность общественных отношений, формальных и неформальных структур, обеспечивающих условия политической деятельности человека, удовлетворение и реализацию разнообразных потребностей и интересов личности и социальных групп и объединений.

Институтами гражданского общества выступают семья, церковь, система образования, научные, профессиональные и иные объединения, ассоциации, организации, само же гражданское общество отождествляется в целом со сферой частных интересов, потребностей частных индивидов.

Множественность интересов и стремление к их максимальному учету при принятии решений является одним из базовых принципов гражданского общества. А поскольку учет разнообразных, зачастую разнонаправленных интересов представляется делом чрезвычайно трудоемким, то государство, создавая соответствующие условия, стимулирует самого индивида, а также различные объединения граждан как носителей этих интересов самостоятельно решать возникающие в обществе проблемы.

В основе межсекторного взаимодействия лежит принцип субсидиарности⁷, определяющий критерий для распределения зон ответственности общественных секторов за конкретные участки работы в этом направлении. Гражданское общество, основываясь на совместно определенных приоритетах общественного развития, берет на себя решение отдельных социально значимых проблем, тогда как государство призвано решать лишь те задачи, которые институты гражданского общества не в состоянии решить и которые требуют централизованного управления сверху.

⁷ Субсидиарность — принцип, лежащий в основе распределения полномочий и компетенций между акторами, находящимися на разных уровнях властной пирамиды. Принцип субсидиарности подразумевает, что управление осуществляется на возможно более низком уровне, когда это целесообразно.

В Российской Федерации был взят курс на формирование института гражданского общества. На сегодняшний день в стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Возникают все новые профессиональные, молодежные, экологические, культурные и иные объединения. По данным Росстата России, на 1 января 2009 г. зарегистрирована 731 тыс. некоммерческих организаций. При этом на государственные учреждения приходится 41%, а реально действующих некоммерческих организаций в России всего 163 тыс.⁸ Согласно данным всероссийского обследования НКО, в негосударственных некоммерческих организациях по найму на условиях полного или неполного рабочего дня (полной или неполной рабочей недели) трудится только 1,13% экономически активного населения России⁹. При этом 76% сотрудников НКО заняты полный рабочий день (40 часов в неделю), что в пересчете составляет 0,89% от численности экономически активного населения.

Так или иначе, у государства и гражданского общества есть общие цели и задачи, направленные на процветание страны. Если создадутся благоприятные условия для перехода от взаимной конфронтации к взаимному сотрудничеству, то возможен своеобразный алгоритм снижения остроты социальных и иных конфликтов в обществе. В России же таких условий все еще нет, несмотря на определенные шаги в этом направлении: появление гражданских форумов, создание федеральной Общественной палаты, общественных советов. Как точно отметил Л.И. Якобсон, в «коридорах власти» зачастую переоценивают надежность своих коммуникаций с гражданским обществом, каналы общения во многом персонализированы. С другой стороны, «структуры гражданского общества стремятся быть услышанными, представители власти объективно нуждаются в неискаженной информации об их настроениях», из чего вытекает необходимость расширения «возможностей общаться с помощью подлинно непредвзятых и независимых посредников»¹⁰. Так, 20 января 2011 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на ежегодной встрече с членами Общественной палаты подчеркнул, что «гражданское общество потому и является гражданским, что строится на основе системы обратной связи, которая устанавливается между государством и гражданским обществом... Качество такой об-

⁸ Федеральная служба государственной статистики России. URL: www.gks.ru

⁹ Доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» // Стратегия России. Фонд «Единство во имя России». М., 2010. № 2. URL: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews.php?subaction=showfull&id=1267190152&archive=1267191113&start_from=&ucat=14&

¹⁰ Автономов А.С., Гаврилова И.Н. Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия. М., 2009. С. 217.

ратной связи у нас пока, мягко говоря, страдает»¹¹. Опубликованные результаты исследования Левада-центра в октябре 2010-го – феврале 2011 г. «Перспективы гражданского общества в России» еще раз подтверждают это. Результаты исследований показывают, что сфера государственной поддержки по-прежнему ограничена узким кругом «общественно полезных» тем, установлена отчетность, требующая привлечения дополнительного квалифицированного персонала, что особенно сложно для небольших организаций в регионах. Более того, формирующаяся система взаимоотношений неустойчива, так как многое в ней зависит от Президента. С большой долей вероятности со сменой первого лица систему придется отстраивать заново, и никто не берется загадывать, как будет развиваться ситуация после 2012 г.¹²

Таким образом, несмотря на очевидное желание российских граждан активно участвовать в принятии решений, которые затрагивают их судьбу, количественный рост общественных объединений опережает рост качественный. Государственный аппарат всегда стремится расширить свои полномочия, оттесняя на политическую периферию гражданские ассоциации. Кроме того, далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Еще Гегель обращал внимание на то, что гражданское общество рождается только в результате соединения «частного» с «публичным», что предполагает реализацию общественных интересов. «Без соотношения с другими человек не может достигнуть своих целей во всем их объеме: эти другие суть, поэтому средства для цели особенного»¹³.

Кроме того, среди острых проблем в развитии института гражданского общества и общественного диалога А.С. Автономов отмечает отсутствие последовательной поддержки со стороны государства гражданских инициатив (в том числе на законодательном уровне); излишнюю риторику в стремлении государства к сотрудничеству взамен конкретным шагам, открытому диалогу; создание дополнительных барьеров в налоговой сфере для деятельности общественных организаций социальной направленности, благотворительности; а главное – нежелание учитывать общественное мнение в принятии решений¹⁴. Достаточно вспомнить то, как «учитывают» органы власти права граждан, собственников жилья, их объединений на землю (отсюда проблемы «точечных» застроек). Об игнорировании интересов населения не раз сообщалось в СМИ, например экологическая си-

¹¹ *Медведев Д. А.* Государство должно слышать граждан //Стратегия России. Фонд «Единство во имя России». М., 2011. № 2. URL: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?subaction=showfull&id=1298627538&archive=1298627601&start_from=&ucat=14&

¹² Аналитический центр Юрия Левады. URL: www.levada.ru

¹³ *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990. С. 182.

¹⁴ См.: *Автономов А.С., Гаврилова И.Н.* Указ. соч. С. 222.

туация в Дмитровском районе из-за перекрытия в ходе строительных работ реки, питающей озера.

Тем не менее следует отметить: чем более развит в регионе третий сектор, тем успешнее решаются социальные вопросы, в том числе внедряются инновационные формы работы в социальной сфере. К примеру, в Перми, где давно и активно работают НКО, появилась такая совершенно новая форма поддержки одиноких пенсионеров, как «усыновление» семьями нуждающихся в постоянной помощи и опеке одиноких престарелых людей. В другом регионе страны, на Ставрополье, благодаря усилиям благотворительного фонда «Линия жизни» полностью решили проблему с операциями по лечению пороков сердца.

Следует отметить, что в последнее время также появляются положительные примеры взаимодействия власти и бизнеса в области решения социально значимых проблем. Так, в Мурманске для малоимущих слоев населения успешно введена система скидок в торговых точках, некоторые продукты продаются с минимальной наценкой либо вообще без нее, выдаются специальные направления льготным категориям населения¹⁵. В 2007 г. в конкурсе «За лучший социальный отчет» приз получила компания «УралСиб» за проект «Социальная карта», рассматриваемый в качестве ответа на запросы общества. В 2008 г. после резкого скачка цен подобный опыт стал рассматриваться как возможный для распространения на всей территории страны: речь идет о введении продовольственных карточек для наиболее нуждающихся граждан.

В настоящее время переоцениваются место социальной политики, отдельных ее составляющих, роль государства в ее разработке и практической реализации, поиск новых подходов¹⁶, наблюдается определенный прогресс в создании нормативно-правовой базы, содействующей развитию взаимодействия между властью, некоммерческими организациями и бизнесом, — прописываются формы, механизмы и инструменты достижения цели. Кроме того, для достижения общественного благосостояния начинают взаимодействовать на экономической основе государство и бизнес. Однако это лишь первые ступени в развитии межсекторного социального партнерства.

Несмотря на то что приоритетные национальные проекты имеют положительное влияние на социальное самочувствие россиян, их базой должна стать социальная политика государства, приоритеты которой определяются на основе конструктивного межсекторного взаимодействия. Переход от взаимной конфронтации к сотрудничеству, формирование диалога между государством и обществом, взаимная

¹⁵ См.: *Шухат Н., Девятко И.* Переходим на счастливый час // Российская газета. Неделя. 2007. 19 окт. № 4496. URL: <http://www.rg.ru/2007/10/19/produkty.html>

¹⁶ См.: *Воржецов А.Г., Козлова Е.А.* Взаимодействие государства и профсоюзов в системе социального партнерства в России. Казань, 2009. С. 45.

ответственность являются очевидным шагом на пути снижения остроты социального напряжения в обществе. Как отметил А.Л. Хазин на Втором Общероссийском гражданском форуме, наиболее интересные социальные и экономические проекты рождаются на стыке интересов общества, государства и бизнеса.

Список литературы

Автономов А.С., Гаврилова И.Н. Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия. М., 2009.

Аналитический центр Юрия Левады. URL: www.levada.ru

Арцер Т.В. Государство, бизнес и некоммерческие организации – социальное партнерство: Дисс. ... канд. экон. наук. Томск, 2009.

Воржецов А.Г., Козлова Е.А. Взаимодействие государства и профсоюзов в системе социального партнерства в России. Казань, 2009.

Гаврилова И.Н. Проблемы социальной политики в зеркале социального партнерства // Россия: путь к социальному государству: Мат-лы Всеросс. науч. конф. (Москва, 6 июня 2008 г.). М., 2008. URL: <http://www.rusrand.ru/Dokladi1/Gavrilova.pdf>

Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.

Доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» // Стратегия России. Фонд «Единство во имя России». М., 2010. № 2. URL: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews.php?subaction=showfull&id=1267190152&archive=1267191113&start_from=&ucat=14&

Извеков Н. Предупреждение об опасности. Обзор книги Дж. Рифкина «Конец работе: сокращение рабочей силы в глобальном масштабе и начало послерыночной эры» // Обозреватель. 1997. № 3–4. URL: http://www.rau.su/observer/N3-4_97/016.htm

Медведев Д. А. Государство должно слышать граждан // Стратегия России. Фонд «Единство во имя России». М., 2011. № 2. URL: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?subaction=showfull&id=1298627538&archive=1298627601&start_from=&ucat=14&

Федеральная служба государственной статистики России. URL: www.gks.ru

Хохлов И.И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 5.

Шухат Н., Девятко И. Переходим на счастливый час // Российская газета. Неделя. 2007. 19 окт. № 4496. URL: <http://www.rg.ru/2007/10/19/produkty.html>

Якунин В.И. Актуальная теория и методология формирования российской экономической политики. М., 2008.

Hirst P. Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Polity Press Cambridge, 1994.