

## ПРИНЦИПЫ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Малаева А.А.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГОУ ВПО «Амурский государственный университет», Благовещенск, Россия (675027, г. Благовещенск, Игнатьевское шоссе, 21), e-mail: [etigu@rambler.ru](mailto:etigu@rambler.ru)

В работе предложены и раскрыты базовые принципы, на которых целесообразно строить отношения органов государственной власти с гражданским обществом в ходе разработки и реализации региональной социально-экономической политики. Общественно-государственное партнерство позволяет улучшить качество принимаемых властью решений, а также использовать больший объем ресурсов для внедрения их в жизнь. Гражданское общество тем самым выступает соучастником процесса государственного управления, инициатором и соисполнителем проводимых социально-экономических преобразований. Однако отсутствие единых базовых принципов, в том числе на правовом уровне, приводит к тому, что общественно-государственное партнерство приобретает фрагментарный, политически зависимый характер, не являясь полноценным управленческим инструментом. Показано, что в современных условиях роль ключевого участника общественно-государственного партнерства могут взять на себя региональные общественные палаты: независимо от практики партнерства в каждом конкретном регионе, институт общественной палаты обладает рядом объективных преимуществ перед другими организациями гражданского общества. Работа рассчитана на широкую аудиторию читателей, интересующихся теоретическими и прикладными вопросами управления региональным развитием.

Ключевые слова: общественно-государственное партнерство, гражданское общество, общественная палата, Амурская область.

## PRINCIPLES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC POLICY

Malaeva A.A.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Amur State University

The article regards the basic principles of public-private partnerships in the development and implementation of regional socio-economic policy. Public-private partnerships can improve the quality of decisions in a public sector, and use more resources to implement them in life. The lack of common basic principles, including the legal level, leads to the fact that public-private partnership becomes fragmented and politically dependent manner, while not a complete management tool. It is shown that the role of a key player in public-private partnerships can take on regional public chambers: no practice partnerships in each region, the Institute of the Public Chamber has the objective advantages over other civil organizations. The work is aimed for a broad audience of readers, interested a scientific and practical problems of public administration.

Keywords: public-private partnerships, civic society, Public chamber, The Amur region.

Эффективность региональной социально-экономической политики напрямую зависит от того, насколько система государственного управления открыта для учета потребностей и предпочтений граждан, адекватна ли реальной ситуации вводная информация, а также насколько полно при этом задействованы ресурсы, имеющиеся во внутренней и внешней среде. Удовлетворить всем этим условиям поможет партнерское, целенаправленное взаимодействие органов государственной власти с гражданским обществом – общественно-государственное партнерство. Неслучайно в Концепции долгосрочного стратегического развития России до 2020 года институты гражданского общества выступают субъектом модернизации страны [3, с. 16-19].

Влияние организаций гражданского общества на процесс разработки и реализации региональной социально-экономической политики заключается в том, что:

- они способны производить независимую оценку действий различных агентов региональной среды, обеспечивая согласование частных и общественных интересов. Применительно к процессу публичного управления это означает уменьшение информационной асимметрии при принятии решений, улучшение их качества, повышение исполнительской дисциплины госслужащих за счет совершенствования системы контроля;
- они располагают уникальными информационными, кадровыми, экспертными и иными ресурсами для производства общественных благ с меньшими затратами и лучшего качества, чем у органов власти. Это позволяет рассматривать возможность делегирования части хозяйственных функций государства на уровень организаций третьего сектора; последние тем самым участвуют в реализации государственных управленческих решений, увеличивают ресурсную базу проводимых мероприятий [2, с. 157-159].

Анализ практики общественно-государственного партнерства в регионах России показывает, что в условиях несистемности и фрагментарности привлечения общественности к решению вопросов территориального развития такое партнерство приобретает политический характер и не является полноценным управленческим инструментом. Одной из причин этого выступает отсутствие целостной нормативной базы, регламентирующей концептуальные основы общественно-государственного партнерства, в том числе круг прав и обязанностей сторон по отношению друг к другу и населению. В результате – порядок взаимодействия с гражданским обществом у каждого государственного органа выстраивается индивидуально, основываясь зачастую на субъективных, неформальных критериях.

В этой связи актуальна разработка и внедрение в реальную управленческую практику ряда общих принципов общественно-государственного партнерства. В качестве таких базовых принципов автором предлагаются следующие.

*1. Соответствие уровню решения поставленных задач.* Общественно-государственное партнерство при управлении региональными процессами должно складываться в правовом поле регионального уровня и находиться в пределах компетенции и возможностей региональных органов управления. Это полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также полномочия по предметам ведения субъекта Российской Федерации, которые в свою очередь определяют функции (услуги) конкретных государственных органов власти региона, детализированные в административных регламентах соответствующих структур.

Предлагается разделить эти государственные функции (услуги) на три группы с точки

зрения того, какую потенциальную доминирующую роль в ходе ее осуществления может играть внешняя общественная среда (организации гражданского общества):

- надзорную – выражается в контроле за законностью и правильностью действий органа власти, главным образом в отношении качества функции (услуги);
- экспертную – выражается в профессиональном сопровождении определения параметров функции (услуги);
- контрактную – выражается в возможности делегирования полного или частичного исполнения функции (услуги) на уровень гражданского общества.

Данная типология позволит более результативно привлекать общественность к участию в управленческом процессе, соотнося такую доминанту с целью деятельности соответствующей организации гражданского общества. В результате анализа 266 государственных функций и услуг органов исполнительной власти Амурской области выделены и распределены по указанным акцентам 82 из них, в которых целесообразно активное использование технологий общественно-государственного партнерства. В том числе 29 имеют экспертный акцент, 12 – надзорный, 23 – контрактный, остальные представляют собой комбинированный тип (два или три равносильных акцента) [1].

*2. Альтернативность субъектов общественной среды, взаимодействующих с властью.* Обеспечивает постоянство и саморазвитие общественно-государственного партнерства, укоренения его в общепринятой практике, в то время как сами действующие субъекты могут меняться.

На наш взгляд, в современных условиях центральным субъектом реализации общественно-государственного партнерства и продвижения его на качественно новый этап развития могут стать региональные общественные палаты. Ежегодно количество таких структур в регионах России увеличивается: по состоянию на август 2013 года уже в 77 субъектах общественные палаты созданы.

Независимо от ситуации в каждом конкретном регионе и специфики протекания в нем общественно-государственного партнерства институт общественной палаты имеет ряд объективных преимуществ перед другими организациями гражданского общества в аспекте взаимодействия с органами государственной власти:

- законодательное закрепление деятельности: позволяет снизить риск политического вмешательства в деятельность структуры, придает работе более основательный характер, важный для восприятия со стороны органов власти;
- гарантированность ресурсной базы: законодательное закрепление функций общественной палаты влечет за собой гарантированность расходных обязательств государства и гражданского общества на их выполнение;

– посредническая природа: общественная палата интегрирует ресурсы и возможности всех трех секторов региональной экономики, не просто транслируя их передачу от одного сектора к другому, но и увеличивая их потенциал, трансформируя в новые сигналы, способствующие повышению качества работы;

– вхождение в общероссийскую систему социальных практик: только общественная палата имеет широкий доступ к информационным и иным ресурсам Общественной палаты Российской Федерации, сети региональных общественных палат, некоммерческих организаций других регионов. В новой редакции Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», принятой в июле 2013 года, впервые появилась прямая норма о включении в состав Общественной палаты России представителей общественных палат субъектов. Кроме того, в конце 2010 года был создан Совет региональных общественных палат России, в состав которого входят руководители всех региональных палат. Усиление взаимодействия общественных палат федерального, регионального и местного уровней содействует формированию единой общественной позиции по актуальным вопросам развития страны, позволяет оперативно реагировать на наиболее острые проблемы российского общества посредством сбора информации в регионах с её централизованным анализом и использованием ресурсов федеральной палаты в работе с государственными органами [5]. Благодаря созданию Совета появилась возможность обмениваться лучшими социальными практиками, реализовывать совместные проекты.

3. *Баланс конкуренции и единства субъектов общественно-государственного партнерства со стороны гражданского общества.* Это принцип, соблюдение которого может представлять определенные трудности. Взаимодействие складывается легче при едином субъекте со стороны гражданского общества. Ведь если цели управленческого решения разрабатывают одни структуры, а оценивают его совсем другие, то может возникнуть ситуация, когда любое решение будет оценено негативно, поскольку у каждой организации свое видение проблемы и путей ее решения. С другой стороны, конкуренция между организациями гражданского общества необходима; в противном случае существует риск, что субъектная монополия приведет к сращиванию государственного и гражданского институтов, общественное участие будет формальным, «ручным». Кроме того, при конкуренции повышается инновационность идей.

4. *Принцип гражданского невмешательства.* Существуют действия, которые уполномочены предпринимать только государственные органы; в них организациям гражданского общества вмешиваться нельзя или нецелесообразно, поскольку:

– только государственные органы обладают наиболее полной информацией по всему спектру управленческих задач;

– цели развития каждой конкретной сферы должны соотноситься с целями в других сферах государственной региональной политики;

– разграничение компетенций – законодательно закрепленный процесс, который является основой государственного устройства и позволяет разделять сферы ответственности.

5. *Целевое привлечение организаций гражданского общества.* Определяется соотношением целей и характера деятельности организации с целями управленческого процесса, в рамках которого протекает взаимодействие.

Распределение организаций гражданского общества по организационно-правовым формам юридических лиц, установленных российским законодательством, не является информативным с точки зрения привлечения их к процессу публичного управления. В качестве критерия автором предлагается использовать основную цель деятельности организации. Цель, в свою очередь, определяет уровень представительского потенциала, понимаемого как стремление и способность полноправно сотрудничать с органами власти, а также этапы управленческого процесса, на которых привлечение организаций гражданского общества будет максимально полезным. Согласно такому подходу, можно выделить три типа организаций:

– *ассоциативные* (например, Федерация профсоюзов, Союз боевых искусств, Союз женщин и др.) являются объединением сразу нескольких организаций. Основная цель их деятельности – развитие отрасли. Ассоциативные организации целесообразно привлекать для определения целей, задач, приоритетов в решении какой-либо проблемы, а также для конечной оценки результатов, поскольку они обладают наибольшими информационными и интеллектуальными ресурсами, а также имеют максимальный представительский потенциал;

– *проблемно-ориентированные* (например, организации правозащитные, инвалидные, экологические и др.) имеют своей целью защиту прав, решение конкретной проблемы граждан. Будут наиболее полезны при анализе и мониторинге ситуации по конкретному направлению, в реализации проектов;

– *клубные* (спортивные, творческие, профессиональные организации и др.) призваны содействовать реализации интересов, увлечений своих членов. Позволяют получать специализированную информацию о ситуации в отрасли, могут выполнять специфические работы в рамках государственного заказа. Представительский потенциал невысок, но при возникновении проблемной ситуации способны объединяться, переходя в одну из первых двух категорий.

Использование данной типологии позволит повысить результативность общественно-государственного партнерства, поскольку цели работы организации гражданского общества в этом случае будут соотноситься с целями конкретного этапа управленческого процесса или

государственной функции в целом.

6. *Сетевой характер взаимодействия.* Именно сетевая структура позволяет учитывать широкий спектр интересов различных взаимосвязанных акторов (социальных, экономических, политических), у которых имеются свои собственные интересы или ресурсы воздействия на принятие государственных решений [4, с. 27]. К реализации общественно-государственного партнерства по принципу открытой сети должно подключаться большое количество субъектов из разных сфер (госаппарата, гражданского общества, бизнеса, научных кругов, средств массовой информации и др.). Только обмен их ресурсами, в том числе знаниями и информацией, обеспечит максимальный результат.

7. *Мониторинг качества взаимодействия.* При налаживании постоянного, тесного сотрудничества между органами власти и организациями гражданского общества существует опасность его формализации, подмены исходных целей, слабого реагирования на новые вызовы. Особенно это будет характерно для госструктур, которым свойственна бюрократическая инерционность и консерватизм. Л.В. Сморгунов и Л.Н. Тимофеева на примере общественной научной экспертизы, в частности, указывают, что, помимо позитивной цели ее проведения (желания получить объективную информацию), органами власти могут использоваться различные варианты маскировки под нее иных целей (желание «легитимизировать» в глазах общества уже принятое в принципе решение, стремление создать «дымовую завесу» вокруг реально принимаемого решения путем проведения множества публичных обсуждений экспертиз иных проектов решения и др.) [6, с. 170].

Данные принципы отражают необходимые условия развития общественно-государственного партнерства на региональном уровне; их формальное соблюдение, а главное – принятие участниками партнерства в качестве ориентиров в реальном процессе разработки и реализации социально-экономической политики, позволят учесть общественные ресурсы и предугадать общественные последствия многих государственных действий. Доведенные до уровня рекомендаций, они могут стать основой стратегий, целевых программ, ведомственных планов по развитию общественно-государственного партнерства в регионе, а также конкретных управленческих решений органов власти, желающих построить конструктивные, доверительные отношения с институтами гражданского общества.

### **Список литературы**

1. Актуализированный перечень государственных услуг (функций) исполнительных органов государственной власти Амурской области по состоянию на 26.12.2013 [Электронный

ресурс] / Правительство Амурской области. – URL: <http://www.amurobl.ru/wps/portal/Main/arep> (дата обращения: 05.05.2013).

2. Карловская Е.А., Карловская А.А. Роль организаций гражданского общества в реформировании системы государственных услуг // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2010. - № 1. – С. 153-162.

3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. – 194 с.

4. Курочкин А.В., Перезолова А.С. Сетевая модель формирования социальной и экономической политики: порядок открытого доступа (североевропейский опыт) // Демократия и управление : информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). – СПб., 2012. – № 2 (14). – С. 26-32.

5. Положение о Совете по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами (общественными советами), созданными в субъектах Российской Федерации (Совете общественных палат (общественных советов) России) от 20.12.2010 [Электронный ресурс] / Общественная палата Российской Федерации. – URL: <http://www.oprf.ru/documents/498/1847/newsitem/18270> (дата обращения: 26.08.2013).

6. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством : учеб. пособ. / под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 407 с.

#### **Рецензенты:**

Петров А.Н., д.э.н., профессор, первый проректор ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» Министерства образования и науки Российской Федерации, г. Санкт-Петербург.

Кузнецова Л.Г., д.э.н., доцент, профессор кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», ФГБОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет», г. Хабаровск.