

На правах рукописи

Акрамовская Анастасия Георгиевна

**МЕЖСЕКТОРНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИИ:
СОСТОЯНИЕ, МЕХАНИЗМЫ, СТРАТЕГИИ, УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ
В РЕГИОНАХ**

Специальность 08.00.05 – **Экономика и управление народным хозяйством**
Специализация: региональная экономика

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре ЮНЕСКО «Менеджмент в организациях неправительственного сектора» в Государственном университете управления.

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
Якимец Владимир Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Беляева Ирина Юрьевна;

кандидат экономических наук
Ветров Герман Юрьевич

Ведущая организация: Московский государственный университет
им. М.В.Ломоносова

Защита состоится 13 декабря 2007 г. в 14 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.049.12 при Государственном университете управления по адресу: 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99, зал заседаний Ученого совета Института государственного и муниципального управления, ауд. А-319.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления.

Автореферат разослан 13 ноября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.049.12,
кандидат экономических наук, доцент

И.А.Острина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Масштабность, новизна и сложность задач социально-экономического развития, особенно социальной сферы, острота проблем, связанных с необходимостью существенного повышения уровня жизни и благосостояния основных категорий населения страны, одновременно возросшие финансовые возможности государства и вместе с тем недостаточно эффективное государственное управление делают проблему реформирования власти, совершенствования государственного управления, повышения его эффективности одной из приоритетных.

Опыт высокоразвитых стран, имевших подобные проблемы на этапе постиндустриального развития, свидетельствует, что решение проблемы совершенствования государственного управления социальной сферой связано с расширением участия общества в делах государства, развитием каналов обратной связи между обществом и властью, включением потенциала гражданского общества в процессы разработки, принятия, осуществления и контроля исполнения управленческих решений. Задача активизации гражданского общества, повышения эффективности взаимодействия власти и общества неоднократно ставилась в посланиях Президента России Федеральному Собранию, она включена в Концепцию административной реформы, принятую Правительством РФ в 2005-ом году, и Программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.).

Вследствие усилий государства и его политики, направленной на расширение взаимодействия власти и общества, с одной стороны, и встречной инициативы гражданского общества в лице его представителей – некоммерческих и коммерческих организаций, как наиболее адекватных выразителей социальных потребностей общества, с другой стороны, а также благодаря вкладу научного сообщества, обобщившего практику и заложившего основы теории, сформировался новый, но уже в значительной степени определившийся к настоящему времени феномен – межсекторное социальное партнерство как способ включения гражданского общества в процессы общественного управления.

Степень разработанности проблемы. В теорию межсекторного социального партнерства внесли значительный вклад В.Н.Якимец, А.С.Автономов, Н.Л.Хананашвили, А.А.Аузан, М.И.Либоракина, М.Г.Флямер, Н.Ю.Беляева, Е.Б.Веприкова, А.К.Толмасова, Л.Н.Коновалова и многие другие исследователи. Работы В.Э.Гуринович, А.Е.Волоховой, И.Н.Гавриловой, Н.П.Поличка,

И.В.Мерсияновой, А.Ю.Сунгурова, Л.И.Никовской посвящены формированию понятийного аппарата и терминологии, разработке типологии механизмов взаимодействия, исследованию практики и условий их применения, анализу отдельных механизмов межсекторного социального партнерства.

Вместе с тем, проблемы сравнительного анализа регионов по уровню развития межсекторного социального партнерства и наличию необходимых для этого условий, вопросы стратегии развития межсекторного социального партнерства в регионах, создания методик соответствующего организационного и технологического содержания, составления практических рекомендаций по продвижению межсекторного социального партнерства недостаточно научно разработаны. Это свидетельствует о том, что тема настоящей диссертационной работы, посвященной комплексному анализу и исследованию межсекторного социального партнерства, является актуальной.

Цель исследования - разработка методических положений и рекомендаций, направленных на развитие межсекторного социального партнерства в регионах России.

В соответствии с поставленной целью в работе решались следующие **задачи**:

- проанализировать состояние, выявить тенденции и определить проблемы, мешающие развитию межсекторного социального партнерства на федеральном и региональном уровнях;
- разработать модель рейтинговой оценки регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства;
- выявить необходимые и достаточные условия развития межсекторного социального партнерства в регионах;
- разработать методические рекомендации по выработке и реализации стратегии развития межсекторного социального партнерства на уровне регионов;
- исследовать механизмы использования ресурсов бизнеса и гражданского общества на разных этапах управленческой деятельности органов государственной власти субъекта РФ;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию государственного регулирования процесса развития межсекторного социального партнерства.

Объектом исследования является межсекторное социальное партнерство в регионах России.

Предмет исследования – условия функционирования и механизмы межсекторного социального партнерства.

Теоретическую и методологическую базу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых в области региональной экономики, государственного управления, реформирования публичной власти, развития институтов гражданского общества. В процессе исследования использовались базовые **методы научного познания** экономики: междисциплинарный подход, сочетающий в себе способы и методы описательного, системного и сравнительного анализа, методы теории организации и управления, стратегического планирования и управления, а также методы математического моделирования, социологического исследования (наблюдение, анкетирование), метод экспертных оценок, эксперимент.

Информационной базой исследования послужили официальные статистические данные, результаты социологических исследований, экспертные оценки, нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней, официальные и программные документы в области межсекторного социального партнерства. В диссертации использовались материалы, собранные в рамках трехлетней программы «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России», реализованной под руководством соискателя в 2003 – 2007 гг. Филиалом благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России при поддержке Европейской комиссии (соглашение № B7-701/2003/0440).

Научная новизна диссертационной работы заключается в обосновании концептуальных и методических положений, отражающих основные направления развития межсекторного социального партнерства на региональном уровне в условиях реформирования системы государственного управления.

Автором получены новые научные результаты:

– уточнены теоретические основы межсекторного социального партнерства в части систематизации терминологического аппарата: понятие «межсекторное социальное партнерство» уточнено и разграничено от параллельно употребляемых понятий «социальный диалог», «межсекторное взаимодействие», «социальное партнерство», уточнены понятия «форма», «механизм» и «технология», характеризующие инструментарий межсекторного социального партнерства;

– выявлены структурные, функциональные, социально-демографические характеристики организаций – участников межсекторного социального партнерства, их внешние и внутренние связи, вхождение в объединения и ассоциации, направления деятельности, темы сотрудничества и мотивы взаимодействия с органами власти;

– разработана модель рейтинговой оценки, которая позволяет рассчитать рейтинги регионов и представить достаточно информативную картину для сравнения состояния, уровня развития и продвижения межсекторного социального партнерства в регионах;

– выявлены необходимые условия, способствующие развитию и продвижению межсекторного социального партнерства в регионах: внутренние, связанные с характеристикой участников и потенциалом их взаимодействия, и внешние, или институциональные (правовые, организационные, информационные, финансовые);

– разработана новая типология некоммерческих организаций, введены новые элементы инфраструктуры (социальный модератор и межрегиональный информационно-консультационный центр), поддерживающие и обеспечивающие устойчивость и эффективность процесса межсекторного социального партнерства, разработаны рекомендации по созданию правового обеспечения процесса и механизмов межсекторного социального партнерства;

– разработаны методические рекомендации по формированию стратегии продвижения и развития межсекторного социального партнерства на уровне регионов, включающая в себя четыре последовательных этапа: определение исходной ситуации в регионе, организацию подготовки участников межсекторного социального партнерства, определение тематики социальных диалогов – областей совместной деятельности, запуск механизмов межсекторного социального партнерства и выход на саморазвитие, на каждом из которых предложены процедуры, методики, рекомендации, необходимая информация и способы ее отбора и анализа для выбора возможных альтернатив.

Значение научных результатов для теории и практики. Научные результаты, полученные автором, уточняют и развивают существующие разделы теории межсекторного социального партнерства и дополняют ее в части сравнительного анализа регионов, методики развития и продвижения межсекторного социального партнерства и практических рекомендаций по созданию необходимых правовых и организационных условий и могут быть применены на практике в органах государственной власти, организациях некоммерческого сектора, образовательных учреждениях, научных и проектных организациях, непосредственно участвующих или управляющих процессами межсекторного социального партнерства, осуществляющих подготовку кадров и ведущих научные и проектные разработки в области межсекторного социального партнерства.

Достоверность научных результатов и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации, подтверждается применением научных методов исследования, достаточно представительным информационным обеспечением, полнотой анализа теоретических и практических разработок, практической проверкой и внедрением результатов диссертационного исследования.

Апробация результатов работы. Наиболее значимые выводы, полученные автором, обсуждались и получили одобрение на 5-й Международной конференции «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Москва, 2007 г.), Международной конференции «Некоммерческий сектор: экономика, право и управление» (Москва, 2007 г.), Международной научно-практической конференции «Корпоративная социальная ответственность и этика бизнеса» (Москва, 2007 г.), конференции Европейской инициативы в области демократии и прав человека (EIDHR) «Правозащитные общественные организации и государство: противники или союзники? Опыт России и Европы» (Москва, 2007 г.), на круглом столе «НПО и власть: правовое регулирование и практика взаимоотношений. Мировой опыт» в рамках Международного форума НПО «Гражданская восьмерка» (Москва, 2006 г.), Всероссийском форуме «Благотворительность в российских регионах: проблемы и перспективы развития» (Москва, 2007 г.), на Общероссийских конференциях «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России» (Москва, 2004-2007 гг.), на Социальных Форумах и круглых столах по тематике межсекторного социального партнерства в 2005 – 2007 гг. в Санкт-Петербурге, Саратове и Москве (в Центре стратегических разработок и Министерстве экономического развития и торговли РФ).

Внедрение результатов исследования. Организационная модель межрегионального информационно-консультационного центра, модель рейтинговой оценки регионов по уровню развития механизмов межсекторного социального партнерства и рекомендации по разработке законодательства в области межсекторного социального партнерства были использованы в деятельности Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли РФ. Методические рекомендации по разработке стратегии развития межсекторного социального партнерства использованы Комитетом общественных связей и национальной политики Саратовской области при разработке региональной стратегии развития межсекторного социального партнерства с учетом особенностей социально-экономического и общественного

развития региона. Разработанные автором стратегия, методики и рекомендации внедрены Филиалом благотворительного фонда «Чаритиз Эйд Фаундейшн» (Великобритания) в России при реализации проекта «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России» (в 2003-2007 гг. под руководством автора), а также используются в рамках осуществления двух проектов в 2007 году.

Материалы диссертации используются в учебном процессе в Государственном университете управления при подготовке и преподавании курсов «Межсекторное социальное партнерство» и «Взаимодействие государственных структур с некоммерческими организациями».

Публикации. Всего по теме диссертации автором опубликовано 12 научных работ общим объемом 7,6 п.л. Содержание работ раскрывает сущность, условия функционирования и механизмы межсекторного социального партнерства на региональном уровне.

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и рекомендаций, списка литературы и приложений. Работа изложена на 142 страницах, содержит 8 рисунков и 16 таблиц, 6 приложений. Список литературы включает 234 наименования трудов отечественных и зарубежных авторов.

СТРУКТУРА ДИССЕРТАЦИИ

Введение

Глава 1. Теоретические основы межсекторного социального партнерства

- 1.1. Основные подходы к определению межсекторного социального партнерства
- 1.2. Формы, механизмы и технологии межсекторного социального партнерства
- 1.3. Межсекторное социальное партнерство как новая технология общественного управления

Глава 2. Состояние, проблемы и условия развития межсекторного социального партнерства на региональном уровне

- 2.1. Анализ состояния и проблемы межсекторного социального партнерства на региональном уровне
- 2.2. Разработка модели рейтинговой оценки регионов по уровню развития и продвижения механизмов межсекторного социального партнерства
- 2.3. Определение необходимых условий для развития межсекторного социального партнерства

Глава 3. Развитие межсекторного социального партнерства на региональном уровне

- 3.1. Стратегия развития межсекторного социального партнерства на региональном уровне
- 3.2. Механизмы использования ресурсов бизнеса и гражданского общества (второго и третьего сектора) на разных этапах управленческой деятельности органов государственной власти субъекта РФ
- 3.3. Развитие региональной правовой базы межсекторного социального партнерства

Выводы и рекомендации
Список использованной литературы
Приложения

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Межсекторное социальное партнерство (МСП) – явление новое. В определении, данном В.Н.Якимцом, МСП понимается как конструктивное, целенаправленное, выгодное участникам и населению взаимодействие государственного, коммерческого и некоммерческого секторов общества при решении социальных задач, обеспечивающее синергетический эффект от сложения потенциалов и ресурсов каждой из сторон взаимодействия. Реформа государственного управления, включение гражданского общества в процессы управления связаны с изменениями в структуре органов власти и гражданского общества, с изменениями в содержании и характере самих процессов управления. Происходящие изменения отличаются новизной. На региональном и местном уровнях процесс в значительной части регионов находится на начальной стадии развития.

Смысловой анализ термина «межсекторное социальное партнерство» и его составных частей по сравнению с параллельно употребляемыми, такими как «диалог», «взаимодействие», «социальное взаимодействие» показывает, что именно термин «межсекторное социальное партнерство» не только наиболее точно отражает процесс включения гражданского общества и его структур в систему государственного управления, но и тенденцию развития этого процесса в направлении его институционализации.

Анализ определений и смысла терминов «форма», «механизм», «технология», характеризующих инструментарий МСП, показал, что употребление того или иного термина отражает уровень общности, полноты, глубины и детализации описания отношений, собственно и определяющих тот или иной инструмент МСП. Термин «форма» используется при более общем описании инструмента, характеристика инструмента носит при этом декларативный характер. Термины «механизм» и «технология» используются при детальном описании инструмента. Характеристика инструмента при этом наполнена процедурным, технологическим содержанием. Поэтому описание инструментов МСП на уровне форм целесообразно использовать в документах декларативного характера, таких как концепции, программы развития. Описание инструментария МСП на уровне механизмов, технологий необходимо использовать в основных разделах

специальных нормативных правовых актов, методических рекомендациях, инструкциях, регламентирующих тот или иной инструмент МСП.

В диссертационной работе МСП рассматривается как инновационный процесс, обеспечивающий развитие в функциональном (развитие инструментария) и инфраструктурном (развитие методического, правового, организационного обеспечения) плане и плане продвижения в новые регионы.

Для оценки состояния МСП на региональном уровне в работе использована информация, полученная на основе методов социологического обследования, экспертной оценки, сравнительного анализа, а также непосредственного обследования субъектов РФ. Сбор информации осуществлялся в течение последних трех лет во время конференций, семинаров, круглых столов. Проанализированы 700 анкет участников этих мероприятий из более чем 500 организаций, заинтересованных в развитии диалога между гражданским обществом и властью, из 131 города России. В работе описаны структурные, функциональные, социально-демографические характеристики организаций – участников МСП, их внешние и внутренние связи, вхождение в объединения и ассоциации, направления деятельности, темы сотрудничества и мотивы взаимодействия с органами власти, различные классификации некоммерческих организаций (НКО). Дана оценка проблемам власти и некоммерческого сектора, мешающим развитию межсекторного взаимодействия, а также факторам, влияющим на состояние диалога между гражданским обществом и государством на федеральном и региональном уровнях. Отмечена положительная динамика развития МСП на федеральном уровне и неоднозначная на региональном уровне. Эти тенденции можно объяснить рядом позитивных изменений на федеральном уровне (в первую очередь, связанных с продвижением реформы публичной власти и идеи обязательности участия в ней институтов гражданского общества). На региональном уровне, где реформы тормозятся местными властями, положение, с одной стороны, оценивается как ухудшающееся, с другой – в отдельных регионах, в которых выстроены конструктивные отношения власти и НКО, – оценивается позитивно.

В результате анализа описанной информации выделены причины, мешающие развитию межсекторного взаимодействия, главными из которых являются не соответствующая целям взаимодействия структурированность НКО, неготовность каждой из сторон к партнерству и отсутствие необходимых правовых, организационных, информационных и финансовых условий, отсутствие или недостаточная разработанность методик продвижения МСП на региональном и

муниципальном уровне и сильное влияние личностного фактора, т.е. зависимость результатов взаимодействия от конкретных людей, занимающих те или иные должности, их качеств и предпочтений. Особо отмечен неправильно созданный образ НКО как организации, основной целью которой является получение финансирования от государства.

В качестве позитивного влияния на взаимодействие с властью отмечено вхождение НКО в объединения и ассоциации, а также влияние опыта взаимодействия и его оценки сторонами. Позитивный опыт содействует, отрицательный – затрудняет развитие МСП.

В ходе исследования регионального законодательства, регулирующего МСП, было установлено, что правовая база все еще находится в процессе формирования. С одной стороны, наблюдается положительная динамика (увеличивается количество регионов, применяющих механизмы МСП, меняются их формы), с другой, существующую правовую базу можно охарактеризовать как фрагментарную, противоречивую и малоэффективную. Одной из причин такой ситуации является сложность подготовки нормативных правовых актов, регламентирующих социальное партнерство. Органы власти, имеющие опыт нормотворчества, не обладают достаточной мотивацией и знанием технологий МСП, а гражданские организации, имея соответствующую мотивацию и знания, редко имеют опыт нормотворчества и не всегда могут внести на рассмотрение органов власти качественный проект нормативного правового акта.

В диссертации показано, что до недавнего времени отсутствовала сводная сравнительная информация об уровне развития МСП в регионах России, что не позволяло представить и оценить картину в целом и наряду с другими причинами сдерживало процесс продвижения МСП. С этой целью, а именно для сравнения территориальных образований по уровню продвижения (развития) МСП автором разработана рейтинговая модель оценки, основанная на учете факта наличия механизмов МСП в соответствующем территориальном образовании или факта наличия механизмов с учетом их качественной оценки. В соответствии со структурой территориального деления РФ модель предполагает расчет рейтинга на уровне регионов и федеральных округов.

На уровне регионов рейтинг предлагается рассчитывать двумя способами. С помощью первого способа оценивается использование механизмов МСП на региональном уровне. Второй способ позволяет определить рейтинг региона с учетом развитости механизмов МСП на муниципальном уровне - в муниципальных

образованиях, которые входят в состав региона. Поскольку рейтинг региона зависит от наличия или отсутствия в нем механизмов МСП, ситуация может меняться с течением времени. В связи с этим рейтинг региона необходимо определять на определенную дату (год).

Первый способ предполагает расчет рейтинга по двум вариантам: первый - по факту наличия механизмов МСП в регионе, второй - с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП в регионе.

Расчет рейтинга по факту наличия механизмов МСП в регионе производится

по формуле $R_i(t) = \frac{\sum_{j=1}^J x_{ij}(t)}{J}$, где i – номер региона; R_i – рейтинг i -того региона; t – время (год) определения рейтинга; j – номер механизма МСП; J – количество анализируемых механизмов МСП; x_{ij} – булева переменная, определяемая

следующим образом: $X_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{если в регионе } i \text{ есть механизм } j \\ 0, & \text{если в регионе } i \text{ нет механизма } j \end{cases}$.

R_i принимает значения от 0 до 1.

Методика предполагает, что каждому j -тому механизму МСП ($j = 1, 2, \dots, J$) в каждом i -том регионе ($i = 1, 2, \dots, I$) выставляется значение, используя булеву переменную x_{ij} , где I – количество регионов России.

В диссертации проведены расчеты рейтинга регионов по факту наличия механизмов МСП (R_i) по состоянию на конец 2006 года, что позволило выделить шесть групп регионов (рисунок 1).

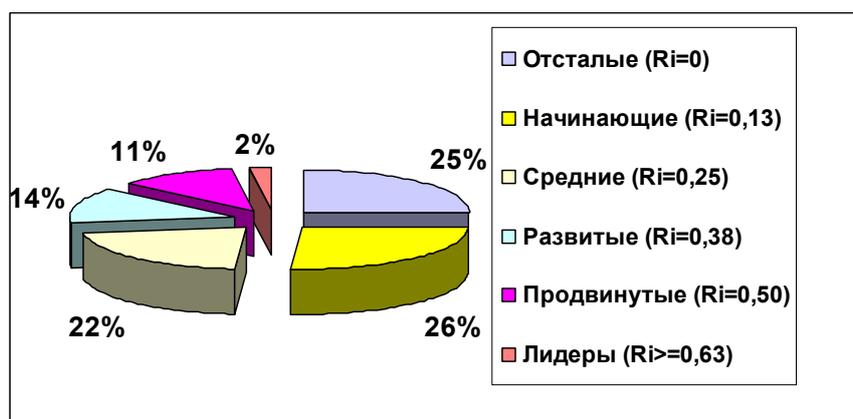


Рисунок 1 - Группы регионов по факту наличия механизмов МСП

1. «Отсталые» - регионы, в которых значение $R_i=0$, т.е. механизмов МСП нет. Таких регионов 22, что составляет 25% от всех субъектов РФ. Среди них большая часть – это республики и автономные округа в составе Российской

Федерации, занимающие примерно такие же строчки рейтингов по экономическому положению (депрессивные регионы).

2. «Начинающие» - регионы, в которых значение $R_i=0,13$. Эта группа по размеру почти такая же, как и первая (таких регионов 23, что составляет 26% от всех субъектов РФ).

3. «Средние» - регионы, в которых значение $R_i=0,25$, таких регионов 19 или 22%.

4. «Развитые» - регионы, в которых значение $R_i=0,38$, таких регионов 12 (что составляет 14%).

5. «Продвинутые» - регионы, в которых значение $R_i=0,5$, таких регионов в настоящее время 10 (11%). Среди них треть – регионы, традиционно считающиеся донорскими – Челябинская, Тюменская, Свердловская области. В то же время есть и не столь экономически развитые Приморский край, Сахалинская и Саратовская области.

6. «Лидеры» - это Пермский край и г. Санкт-Петербург - регионы, в которых значение $R_i=0,63$.

Особо следует отметить, что соотношение числа регионов с $R_i > 0$ к общему их числу свидетельствует об уровне продвижения МСП в регионы, а само значение R_i – об уровне развития МСП в регионе. Так, например, значение $R_i = 0,63$ для регионов - лидеров свидетельствует об охвате поля межсекторного взаимодействия в этих регионах на 63%, а данные, полученные в ходе исследования механизмов МСП во всех 88 регионах России, свидетельствуют, что механизмы МСП распространены в 76% из них. Среднее значение рейтинга региона по России составляет 0,21. Ниже этой границы находится более половины (45) регионов России.

Рейтинг с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП в регионе рассчитывается по формуле $R_i^*(t) = \sum_{j=1}^J \alpha_j x_{ij}(t)$, где α_j определяется как $\forall j = \overline{1, J}$, $0 < \alpha_j < 1$ и $\sum_i \alpha_j = 1$. Значения α_j определяются путем экспертных оценок.

На основе проведенных исследований нами выделены восемь значимых механизмов МСП, используемых в работе. Список механизмов МСП приведен в таблице 1, значения коэффициента α_j определены группой экспертов методом консенсуса в режиме мозгового штурма.

Таблица 1 - Весовые коэффициенты механизмов МСП

№ п/п	Механизм МСП	Значение коэф-та α_j
1.	Фонды местных сообществ	0,2
2.	Социальный заказ	0,15
3.	Гранты НКО	0,15
4.	Налоговые льготы НКО и донорам	0,2
5.	Общественные палаты	0,1
6.	Форумы НКО	0,1
7.	Общественные советы при законодательных органах власти	0,05
8.	Общественные советы при исполнительных органах власти	0,05

Результаты расчета рейтинга регионов России с учетом «качества» (значимости) механизмов МСП на примере регионов Приволжского федерального округа приведены на рисунке 2.

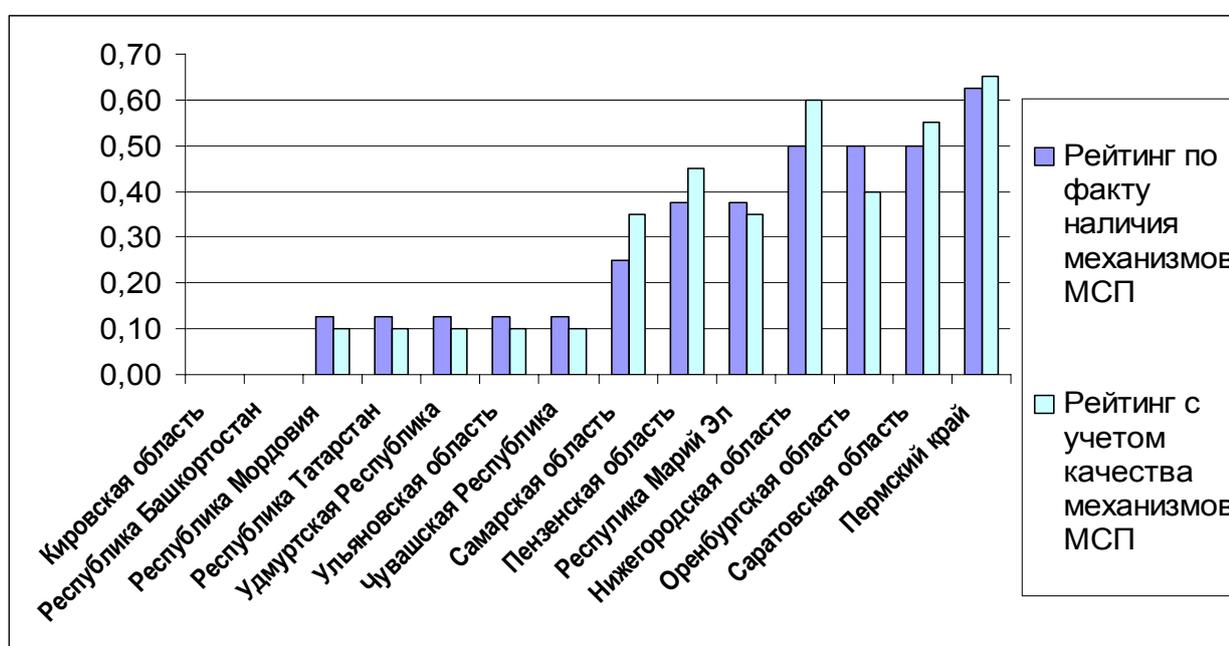


Рисунок 2 – Рейтинг регионов Приволжского федерального округа по факту наличия и с учетом качества механизмов МСП

Рейтинг федеральных округов по уровню развития механизмов МСП

рассчитывается по формуле: $R_f = \sum_{i=1}^{I^f} \frac{R_i^f}{I^f}$, где f – номер федерального округа; I^f –

количество регионов в федеральном округе; R_f – рейтинг федерального округа f ; R_i^f – рейтинг i -того региона, входящего в федеральный округ f . Полученные значения для каждого федерального округа представлены на рисунке 3.

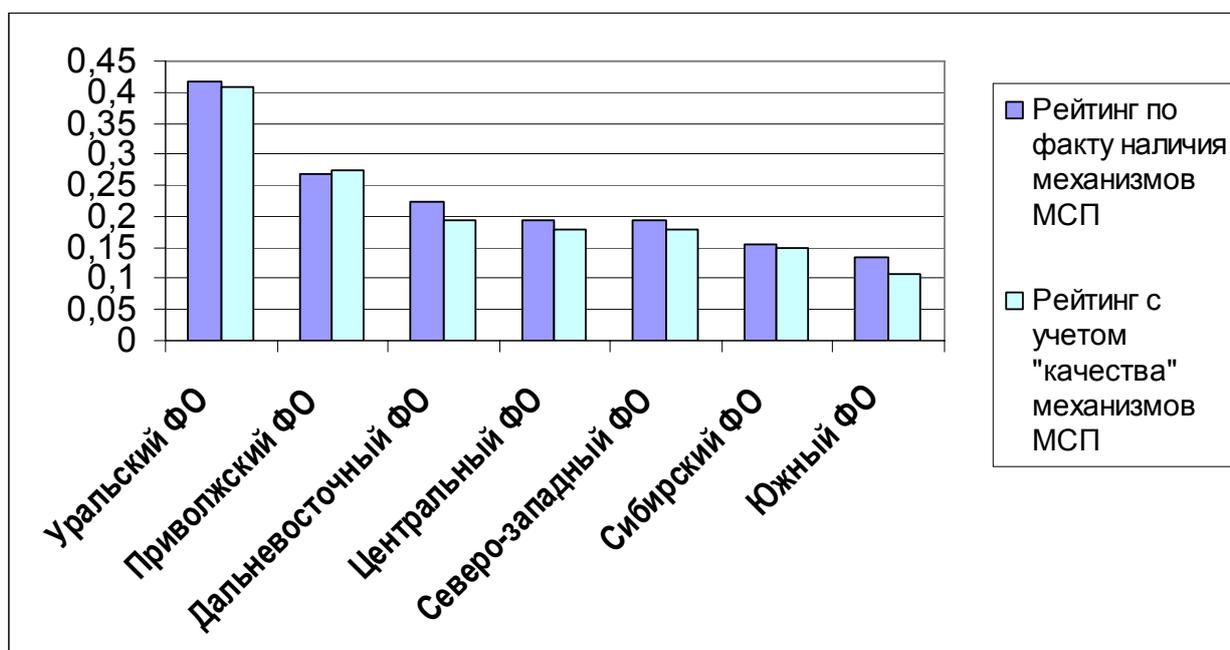


Рисунок 3 – Рейтинг федеральных округов по уровню продвижения механизмов МСП

Неожиданным представляется первое место в рейтинге, занятое Уральским федеральным округом. Его можно объяснить тем, что в состав Уральского федерального округа входят шесть регионов, которые по уровню развития механизмов МСП принадлежат к группам «средние» (1 регион), «развитые» (2 региона), «продвинутые» (3 региона); в отличие, например, от Приволжского федерального округа, традиционно считавшегося локомотивом концепции МСП, где шесть из 14 регионов, входящих в его состав, располагаются в диапазоне от «развитых» до «лидеров», один регион относится к группе «средние» и половина (семь регионов) принадлежат к группам «отсталые» и «начинающие».

Третье место Дальневосточного федерального округа, в состав которого входят традиционно депрессивные территории, можно объяснить тем, что именно там в течение более чем десяти лет последовательно при поддержке региональных органов исполнительной власти РФ реализуется программа Американского агентства международного развития (USAID), одним из направлений которой является развитие МСП, повышение эффективности взаимодействия власти и общества.

Рейтинговая оценка классифицированных групп регионов по наличию правовых условий МСП в регионах выявила наличие зависимости между уровнем правовой базы и уровнем развития МСП в группе.

На основе анализа выявленных проблем, мешающих развитию МСП, и с учетом данных, полученных при построении рейтинга регионов, автором выделены

две группы условий, которые необходимо сформировать для развития системы МСП на региональном уровне. Первая группа условий характеризует участников социального партнерства. К ней относится заинтересованность и подготовленность к взаимодействию сторон и структурированность участников со стороны НКО по группам. Ко второй группе относятся институциональные условия МСП: правовые, организационные, информационные и финансовые. В работе определены качественные характеристики каждого из необходимых условий.

На основе анализа практики МСП обоснована целесообразность дифференцированного привлечения НКО к процессу диалогов, позволяющая упорядочить процедуры взаимодействия, сделать более продуктивным процесс обсуждения и выработки предложений. Для этого предложена новая типология НКО в региональном сообществе. В качестве признака, положенного в основу классификации, взят основной мотив их взаимодействия с органами власти. В итоге были выделены следующие группы НКО: представительские, надзорные, сервисные и проектные. В состав групп участников МСП со стороны НКО целесообразно привлекать организации из одной группы. При этом важно учитывать наличие конфликта интересов между ними.

В отношении правовых условий важную роль в обеспечении реализации механизмов МСП на практике играет наличие в регионе, помимо декларативных, и процедурных норм, определяющих порядок реализации прав и ответственность участников за нарушение установленных правил.

Под организационными условиями, оказывающими влияние на успешность МСП, понимается наличие в регионе «социального модератора» - индивидуума или структуры, - организующего процесс взаимодействия и стимулирующего его развитие, и межрегионального информационно-консультационного центра (ИКЦ), выполняющего функцию поддержки МСП (правовой, консалтинговой, технологической, кадровой). К числу их основных функций в диссертации отнесены: поиск и подготовка участников, стимулирование их к взаимодействию, организация и моделирование диалогов – областей совместной деятельности, фиксация результатов и измерение результативности, работа с населением по продвижению концепции межсекторного социального партнерства (применительно к социальным модераторам); информационная, правовая, консалтинговая, технологическая и кадровая поддержка (применительно к ИКЦ).

Проведенный анализ роли финансового фактора в развитии механизмов МСП позволил сделать следующие выводы:

– внедрение механизмов МСП в процессы разработки и реализации региональной социальной политики, мониторинга и контроля за ее реализацией *не* создает значительных финансовых затрат для органов власти и *не* является дополнительной нагрузкой для регионального бюджета, т.к. при реализации большинства механизмов возникают однотипные расходы (расходы на обнародование информации, организационные расходы, расходы на оплату труда сотрудников органов государственной власти), которые финансируются в рамках общих расходов органов государственной власти на организацию текущей деятельности;

– применение механизмов МСП на стадии реализации социальной политики способствует привлечению дополнительных внебюджетных средств и повышению эффективности расходования средств бюджета;

– расходы, которые несут граждане и их объединения (НКО) в связи с участием в социальном партнерстве, можно считать дополнительным вкладом гражданского общества в осуществление управления делами государства на региональном уровне. Кроме того, они служат хорошей защитой от злоупотребления правом и способствуют формированию взвешенной, ответственной линии поведения граждан и их объединений в отношениях с государством;

– сам факт внедрения в регионе механизмов МСП открывает возможности получения дополнительных внешних средств как из федерального центра в рамках конкурсов по реализации административной реформы, проводимых Министерством экономического развития и торговли РФ, программ, организуемых в рамках федеральных округов, конкурсов, проводимых Общественной палатой РФ, так и от иностранных и международных грантодающих фондов и агентств.

В диссертации предложены практические рекомендации для разработки стратегии развития МСП в регионе, которая включает в себя четыре последовательных этапа: 1) определение исходной ситуации в регионе, 2) организация подготовки участников МСП, 3) определение тематики социальных диалогов – областей совместной деятельности и 4) запуск механизмов МСП и выход на саморазвитие.

В рамках первого этапа автором разработана методика определения состояния МСП в регионе, которая позволяет оценить наличие и качество внутренних и внешних условий, необходимых для его развития. К внутренним условиям автор относит наличие, структурированность, уровень подготовленности участников МСП, имеющийся у них опыт взаимодействия и то, как они его сами

оценивают. В качестве внешних условий предлагается исследовать правовые, организационные, информационные и финансовые. Полученные результаты помогают сформировать «пары» для социальных диалогов – областей совместной деятельности и разработать региональную программу развития МСП.

На втором этапе при подготовке участников МСП и социальных модераторов необходимо сочетать совместные и отдельные программы обучения, тематика и содержание которых должны определяться с учетом уровня подготовки слушателей, их интересов и потребностей, что позволит сконцентрироваться на наиболее значимых и актуальных темах для запуска межсекторного взаимодействия. Совместные тренинги и семинары для представителей разных секторов позволяют создать хорошие условия для последующего внедрения разработок, созданных во время тренингов в регионе, а применительно к социальным модераторам - сформировать сообщество таких специалистов, которые смогут в дальнейшем обмениваться опытом (в том числе вести общую информационную базу) и совместно решать возникающие у них проблемы. Образовательная программа для социальных модераторов должна в качестве обязательного элемента включать менеджерский блок, поэтому их обучение необходимо вести отдельно.

На третьем этапе при определении тематики МСП необходимо учитывать специфику функционирования власти как одного из участников МСП. Во-первых, власть может участвовать только в решении тех вопросов, которые входят в ее компетенцию в соответствии с законодательством РФ. Во-вторых, необходимо учитывать объем и характер предоставленных ей законодательством полномочий. Так, степень участия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения определяется соответствующими законами и может варьироваться от *создания условий* предоставления услуг до *организации их предоставления*.

В рамках четвертого этапа обеспечивается запуск МСП и выход на саморазвитие. Запуск механизмов МСП можно осуществлять различными способами в зависимости от условий, имеющихся в регионе. Например, в случае нежелания или противодействия одной из сторон можно либо «заставить» ее взаимодействовать, воспользовавшись правовыми нормами, предписывающими в отдельных случаях использование механизмов МСП (например, обязательные публичные слушания по региональному и местному бюджетам и др.), либо сформировать потребность в своих услугах и соответственно положительную мотивацию к взаимодействию, обеспечив общественное участие в решении

актуальной проблемы, разработав и предложив пути ее решения. Для перевода механизмов (системы) МСП на уровень саморазвития необходимо наличие подготовленных социальных модераторов и соответствующей системы их поддержки (правовой, консалтинговой, технологической, кадровой), которую можно организовать, используя предлагаемую модель межрегионального информационно-консультационного центра.

Апробация в Саратовской области концепции построения стратегии развития МСП в целом подтвердила правильность ее положений и ее жизнеспособность и выявила новые обстоятельства:

- среди факторов, оказывающих влияние на успешность развития МСП, большую роль играет *мотивация участников*, причем не только чиновников, что отмечалось ранее, но и представителей НКО и социальных модераторов;

- даже имея собственных региональных квалифицированных экспертов, нельзя пренебрегать возможностью получения экспертных заключений и рекомендаций от внешних специалистов, имеющих более широкий и специальный опыт в сфере МСП и знакомых с лучшими практиками в этой области. Это дает возможность получить *независимую* оценку не заинтересованного в том или ином сценарии развития событий специалиста;

- региональная целевая программа развития институтов гражданского общества может стать эффективным инструментом развития МСП только при условии ее разработки с учетом основных требований программно-целевого планирования. Анализ саратовской и других региональных целевых программ развития гражданского общества выявил сходные структурно-логические и методологические ошибки.

Автором предложен механизм использования потенциала (ресурсов) второго и третьего секторов (таблица 2), который позволяет с учетом их роли в процессе государственного управления определить типы организаций и механизмы МСП, наиболее целесообразные на каждой стадии управленческой деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

В ходе анализа были выявлено следующее:

- на разных этапах процесса управления властью требуются разные услуги от гражданских организаций, и не любая гражданская организация может предоставить ей сразу все необходимые услуги. Следовательно, на разных этапах процесса управления могут привлекаться разные гражданские организации, при этом особая роль в процессе управления принадлежит экспертам и экспертным организациям;

Таблица 2 - Механизм использования ресурсов бизнеса и гражданского общества (второго и третьего секторов) на разных этапах управленческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ

Этап	1 этап: проектирование решения	2 этап: принятие решения	3 этап: осуществление решения	4 этап: оценка эффективности решения
Зачем? Какова роль (содержание деятельности) второго и третьего секторов в процессе управления применительно к каждой стадии управленческой деятельности?	- информация о потребностях и интересах граждан и гражданских организаций - информация о возможных путях удовлетворения этих потребностей и решения возникающих проблем	- оценка оптимальности принимаемого решения с точки зрения потребностей и интересов граждан - оценка возможных последствий принимаемого решения	- непосредственное участие в осуществлении решения - организация мониторинга процессов с целью выявления проблем, возникающих в ходе осуществления принятых решений	- измерение результатов реализации - оценка эффективности
Кого именно? Какие типы организаций целесообразно привлекать?	- представительские организации - эксперты сервисных НКО и бизнеса - проектные организации - (в отношении возможных вариантов решения проблем)	- представительские организации при наличии у них экспертного потенциала - сервисные НКО и бизнес-организации при наличии у них экспертного потенциала - проектные организации	- представительские организации - сервисные НКО и бизнес - надзорные и контрольные НКО	- представительские организации при наличии у них экспертного потенциала - проектные организации - надзорные и контрольные НКО
Как? Каковы механизмы включения второго и третьего секторов на различных стадиях управленческой деятельности?	- гражданский форум - опрос граждан - участие граждан в рабочих группах по подготовке проектов решений органов государственной власти.	- публичные слушания - гражданская законодательная инициатива - гражданское лоббирование	- социальный заказ - грант - концессионные соглашения	- гражданская экспертиза - гражданская оценка публичных обязательств - гражданское расследование

– выделяются общие и специальные для каждого этапа управленческого цикла механизмы МСП. Их сочетание и выборочное использование обеспечивает наиболее эффективное решение задач, стоящих на каждом этапе;

– определение роли второго и третьего секторов на каждом этапе управленческого цикла позволяет сформулировать актуальные с позиции власти задачи и функции для каждого вида гражданских организаций.

Разработанные в диссертации теоретические и методические положения нашли отражение при разработке рекомендаций по совершенствованию государственного регулирования МСП. Так, *рекомендации по организации* процесса разработки нормативных правовых актов в области МСП позволяют учесть мнения всех заинтересованных сторон, в том числе с помощью проведения

юридической и общественной экспертизы законопроектов до момента утверждения акта уполномоченным органом государственной власти. Это способствует снижению риска негативного отношения общества к принятому закону и его неисполнения. *Рекомендации по разработке* концепции и содержания законопроектов позволяют улучшить их качество и могут использоваться в качестве критериев оценки проектов нормативных правовых актов, как внешними экспертами, так и любыми заинтересованными лицами. *Система правового обеспечения МСП* позволяет определить существующие в регионе пробелы правового регулирования, определить направления и варианты его совершенствования.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Разработанная модель рейтинговой оценки регионов позволяет оценить уровень развития и продвижения МСП в регионах, уровень развития правовых условий. Расчеты, проведенные на основе предложенной модели, позволили впервые получить целостную картину уровня развития МСП в регионах России. Модель может быть использована для оценки влияния на МСП других инфраструктурных факторов и условий.

2. Проведенный в работе анализ состояния МСП на федеральном и региональном уровнях, выявивший факторы, характеристики, показатели и причины, мешающие и способствующие МСП, положительно и негативно влияющие на развитие МСП и отражающие внешние (условия макросреды) и внутренние (потенциал МСП) условия, привлекательность и преимущество региона по сравнению с другими, позволяет в перспективе более адекватно представить стратегическое пространство и определить позицию региона.

3. Разработанные методические рекомендации по выработке стратегии на региональном уровне рассматривают развитие МСП как инновационный процесс реформирования власти и системы государственного управления и позволяют выбрать из множества альтернатив соответствующую стратегию, направленную на создание развивающейся в функциональном и инфраструктурном плане системы социального партнерства между государственным, коммерческим и некоммерческим секторами, соединяющей возможности государственного и общественного управления. Предложенные методические рекомендации могут быть использованы органами государственной власти при разработке институциональных условий и программ в качестве инструментов государственного регулирования процессов развития МСП в регионе.

4. Результаты исследования распространенности механизмов МСП в 88 регионах России позволили выявить следующую закономерность: механизмы участия в формировании государственной региональной политики и контроле за ее реализацией распространены в регионах России вне зависимости от их экономического положения. Механизмы же участия в реализации государственной региональной политики намного чаще встречаются в экономически развитых (регионах-донорах), чем в депрессивных регионах. Среди последних они обнаружены там, где реализовывались программы по развитию третьего сектора, финансируемые, в первую очередь, за счет средств иностранных грантодающих фондов и агентств. Учитывая то, что механизмы второй группы способствуют привлечению внешних средств в регион, разработанную автором стратегию развития МСП можно рекомендовать к использованию в депрессивных регионах России. В то же время необходимо более детально исследовать, какое влияние оказывают на развитие МСП в депрессивных регионах другие условия.

5. Эффект «размытости границ» между разными секторами и появление новых образований на их стыке (социальные предприятия, государственные корпорации, корпоративные благотворительные фонды и др.), ставит перед исследователями вопрос об определении их секторной принадлежности, роли и месте в жизни общества, межсекторном взаимодействии, а также необходимости уточнения элементного состава самих секторов.

6. В контексте проводимых в стране реформ, особая роль в процессе государственного управления принадлежит экспертам и экспертным организациям. С учетом того, что экспертный потенциал НКО распылен по множеству мелких организаций, актуальным становится вопрос о необходимости формирования экспертного сообщества для интеллектуального обеспечения процесса реформирования.

7. Исследование НКО в Саратовской области обозначило проблему отсутствия единой базы данных региональных и местных НКО, а также статистических данных об этих организациях (количество членов НКО, добровольцев, сотрудников, объемы и источники финансирования, количество и объемы услуг, предоставленных клиентам – благополучателям и т.д.). Решению этих вопросов может способствовать новая система отчетности НКО, введенная изменениями 2006 года в закон «О некоммерческих организациях», которая обязывает НКО предоставлять эту информацию в Федеральную регистрационную

службу РФ. На основе этих отчетов могла бы создаваться единая база данных сведений о НКО.

Список основных публикаций по теме диссертации

1. Акрамовская А.Г. Условия, необходимые для развития межсекторного социального партнерства в России. // Вестник университета. - № 7 (7). - 2007 - 0,4 п.л.

2. Акрамовская А.Г. Межсекторное социальное партнерство: основные подходы к определению понятия// Современные корпоративные стратегии и технологии в России. Сборник научных статей. Третий выпуск. – М.: ФГОУ ВПО "Финансовая академия при Правительстве РФ", 2007 - 0,4 п.л.

3. Акрамовская А.Г. Правовые основы взаимодействия власти и некоммерческих организаций в России. // SEAL (Social Economy and Law, Русская версия). – 2004. - № 2. - 0,3 п.л.

4. Акрамовская А.Г., Антонинова Н.А., Суслова О.Е. Взаимодействие власти и некоммерческих организаций: результаты социологического исследования в рамках программы «Развитие диалога между гражданским обществом и властью в России». // Образовательная программа по подготовке социальных модераторов – специалистов по организации взаимодействия между гражданским обществом и органами власти. - М.: ИПО «Гриф и К», 2007. – 2,1 п.л. (0,7 п.л.)

5. Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне. / Под ред. Акрамовской А.Г. - М.: ЗАО «Гриф и К», 2007. – 24,3 п.л. (1,4 п.л.)

6. Акрамовская А.Г. Некоммерческое право: новые грани и тренды. // Ведомости-Форум. Апрель 2007 г. - 0,5 п.л.

7. Акрамовская А.Г. Диалог между властью и гражданским обществом в России. // Пчела. – 2004. - № 46. – 0,3 п.л.

8. Акрамовская А.Г. Endowment: нерусское слово в российском лексиконе. // Отечественные записки. - 2006. - № 4. – 0,6 п.л.

9. Акрамовская А.Г., Якимец В.Н. АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства//Сборник материалов международной научно-практической конференции «Социально-ориентированные стратегии экономического развития». – М.: ГУУ, 2007. – 0,2 п.л. (0,1 п.л.).

10. Модельные законы субъекта Российской Федерации «О реализации права граждан на участие в управлении делами государства в субъекте Российской Федерации» и «О государственных гарантиях права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации» с комментариями. / Акрамовская А.Г., Веприкова Е.Б., Савва М.В. - М.: ИПО «Гриф и К», 2007. – 7 п.л. (2,3 п.л.).

11. Akramovskaya Anastasia. One step forward, one step backward. A year after the Civil forum. //SEAL. Autumn 2002. Vol. 5. No 2.- 0,1 п.л.

12. Akramovskaya Anastasia. Legal bases of cooperation between state authorities and NGOs//SEAL. Winter 2003-Spring 2004. Vol. 6. No 3. – 0,5 п.л.