

**РЕЗЕРВЫ УПРАВЛЕНИЯ
(политико-правовой аспект проблемы повышения
эффективности государственной социальной политики)**

Р.В. Косов, М.Г. Диева

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р ист. наук, профессор В.В. Никулин

Ключевые слова и фразы: бесплатная юридическая помощь; конкуренция; правовая культура; социальная политика; управление; частно-государственное партнерство; эффективность.

Аннотация: Рассмотрены вопросы повышения эффективности государственного управления; проанализированы современные тенденции развития системы управления на примере реализации некоторых задач государственной социальной политики; изучены правовые механизмы взаимодействия государства и общественных институтов в социальной сфере.

Сущность современного государства во многом определяется особенностями реализации его социальной политики, способностью власти удовлетворять минимальные требования, связанные с обеспечением достаточного уровня материального благополучия и духовных потребностей человека. Создание эффективной системы решения социальных проблем и осуществления национальных проектов постепенно становится одним из главных направлений государственной политики, практическое воплощение которого определяет не только судьбу политических партий, социальных групп и конкретных политиков, но и страны в целом. В свою очередь, содержание социальной функции государства представляется результатом определенного компромисса, достигнутого между обществом и властью с учетом множества факторов, таких как программные установки политической элиты; адекватность действующего законодательства сложившимся общественным отношениям; степень активности гражданского общества; экономический потенциал страны, ее ресурсные возможности (развитые страны тратят на социальные нужды от одной четверти до половины валового внутреннего продукта).

Косов Роман Владимирович – кандидат исторических наук, доцент кафедры «Гражданское право и процесс», e-mail: 15641564a@mail.ru; Диева Майя Гамидовна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры «Гражданское право и процесс», ТамбГТУ, г. Тамбов.

Центральное место государственной власти в разрешении социальных вопросов определяется ее ведущей ролью при формировании социального законодательства и распределении материальных ресурсов. Государство вырабатывает как общую стратегию, так и конкретные механизмы социальной политики, оказывает влияние на развитие общества, социальную обстановку в стране, формулирует и реализует задачи государственной системы социального обеспечения, определяет основные принципы ее функционирования. В задачи данной статьи не входит характеристика всех особенностей современной российской социальной политики. Тем не менее необходимо отметить несколько знаковых тенденций, по нашему мнению, влияющих на содержание технологий управления и развитие отечественного законодательства.

Помимо публичных органов власти, все более заметным элементом социальной политики становятся многочисленные общественные институты. К таковым относятся: общественные группы; сообщества; ассоциации; фонды; неправительственные организации, удовлетворяющие социальные нужды населения на разных уровнях системы социального регулирования (общенациональном, региональном, муниципальном). Очень часто такие субъекты тесно связаны с государством и решают задачи государственной власти. Использование организационного, материального и кадрового потенциалов общественных институтов становится дополнительным средством повышения эффективности функционирования государственного механизма, его управленческим резервом, позволяющим наиболее полно использовать все имеющиеся возможности для реализации стоящих перед ним задач. По мере усложнения социальных связей, увеличения объема требующих регуляции общественных отношений, такие инструменты позволяют государству становится максимально гибким, соответствовать стремительно меняющейся социальной среде.

Другой тенденцией является постепенное распространение и укрепление роли и значения всевозможных форм сотрудничества государства и общества в решении социально значимых вопросов. К таким формам можно отнести опыт социального партнерства, механизмы которого позволяют согласовывать интересы основных социальных партнеров. Субъектами социального партнерства наряду с государством, играющим роль арбитра, выступают профсоюзы, представляющие наемных работников и союзы предпринимателей, представляющие интересы предпринимателей. Агентами социального регулирования являются и частные корпорации, социальные расходы которых имеют тенденцию к быстрому росту [1, с. 554].

Более тесными формами сотрудничества, где государство не столько посредник, сколько заказчик и активный организатор являются: аутсорсинг государственных функций и услуг; государственный социальный заказ; государственная поддержка социально ориентированных организаций; деятельность по организации бесплатной юридической помощи; различные виды частно-государственного партнерства; использование потенциала общественных институтов при проведении процедур медиации и так далее. Следует заметить, что все перечисленные формы имеют нормативное обеспечение, позволяющее органам государственной власти на законной основе привлекать общественные институты к решению социально значимых задач и проектов [2].

Следующей важнейшей функцией современного государства является формирование необходимой социальной инфраструктуры, главное назначение которой заключается в обеспечении эффективной реализации социально-экономических прав граждан. Ее создание представляет собой одну из основных задач и обязанностей социального государства, построение которого нормативно обозначено в качестве одной из приоритетных целей развития большинства демократических стран мира. Так, статья 7 Конституции РФ определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на формирование условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 7) содержит положения об обязанностях государства по охране труда и здоровья людей; государственных гарантиях минимального размера оплаты труда; государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; необходимости развития системы социальных служб; установлении государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты [3]. Успешная реализация этих задач возможна только при наличии современной инфраструктуры, соответствующей требованиям времени, уровню социального развития и потребностям общества.

Вопросы инфраструктурного обеспечения социальной политики сегодня играют все большую роль, постепенно приобретая значение цивилизационного вызова, от ответа на который будет зависеть сценарий дальнейшего развития нашей страны. Особенность настоящего этапа развития российской государственности заключается в изменении подхода к назначению социальной инфраструктуры.

Во-первых, традиционная структура (больницы, детские сады, школы, учреждения) дополнена электронным компонентом (сетевые приемные, онлайн консультации, оказание дистанционных услуг в электронном виде) [4]. Во-вторых, эффективность функционирования инфраструктуры отныне измеряется не только необходимостью улучшения качества управления, но и возможностью использования отдельных ее элементов гражданами и негосударственными субъектами социальной политики, например, коммерческими организациями, ассоциациями, общественными организациями, политическими структурами. Например, общественная организация, выполняя государственный заказ на оказание населению бесплатной юридической помощи, уже сама становится частью социальной инфраструктуры, используя государственные информационные каналы, организационные возможности, материальные средства. Необходимо заметить, что для эффективного использования социальной инфраструктуры граждане и общественные институты должны обладать определенным качеством, своеобразной дееспособностью, умением пользоваться предоставленными возможностями, осознавать и активно осуществлять свои права, обладать социальной ответственностью при исполнении обязанностей.

Таким образом, успешность решения задач социальной политики определяется следующими условиями, некоторыми из которых еще предстоит окончательно оформить и приобрести законченную политико-правовую форму:

– помимо органов государственной власти, инструментами регулятивного воздействия государства все чаще становятся общественные институты (такое «подключение» общественной составляющей к управленческим процессам позволяет обеспечить более гибкое, и в то же время, более широкое социальное регулирование);

– дальнейшее развитие технологий управления идет по пути совершенствования различных форм сотрудничества государства с общественными институтами (совершенствуются правовые механизмы аутсорсинга, частно-государственного партнерства, функционирование системы правового просвещения, бесплатной юридической помощи, процедуры досудебного решения споров);

– изменяется качественный уровень социальных связей, на всех уровнях повышается степень конкуренции, общество становится более мобильным, приобретает вид самоорганизующейся сетевой структуры (общество, как и государство, должно соответствовать вызовам времени, осознавать себя в качестве полноправного субъекта политического процесса, уметь защищать свои интересы, быть дееспособным партнером государства).

Использование новых приемов управления, совершенствование их нормативной базы и расширение соответствующей правоприменительной практики свидетельствует о повышенном внимании государства к общественным институтам как к управленческому резерву, дополнительному инструменту повышения эффективности государственного управления.

Динамика и закономерности развития социальных отношений предъявляют все более жесткие требования не только к государству, но и к каждому члену общества, существующему в условиях глобальной конкуренции. Например, еще 30 лет назад в нашей стране не существовали либо были не так остры такие проблемы, как незаконная миграция, безработица, проблема имущественного и социального неравенства, этноконфессиональные конфликты. Необходимость соответствия окружающей среде, требованиям времени заставляет каждого из нас стремиться к увеличению потенциала своих возможностей. В цифровом мире знания, как и информация, очень быстро устаревают, теряют свою практическую актуальность. Многие из нас вынуждены получать дополнительное образование, приобретать специальные навыки, заниматься поиском дополнительного заработка.

В каком-то смысле государство находится в схожей ситуации. Традиционная система управления не работает в новых условиях. Инструменты, имеющиеся в распоряжении государства, не приспособлены для регулирования новых общественных отношений.

Государственная социальная политика должна учитывать возрастающий динамизм общественной жизни, в определенном смысле государство должно поддерживать общество, обеспечивать возможности для индивидуального и коллективного развития, в последствии используя результаты такого развития для достижения собственных целей.

Кроме того, современное государство вынуждено сотрудничать с обществом на основе достаточной нормативной базы и современной инфраструктуры. Цель такого взаимодействия состоит в реализации согласован-

ных с обществом основных направлений государственной социальной политики, повышении эффективности государственных программ и государственных социально значимых проектов.

Ярким примером такого сотрудничества является работа по созданию системы правового просвещения и бесплатной правовой помощи, нормативную основу которой составляют: утвержденные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 28.02.2011 № Пр-1168 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»; Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [5] и Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [6].

Вступивший в законную силу Федеральный закон № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» наряду с государственной системой предусматривает негосударственную систему бесплатной юридической помощи. Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи помимо адвокатского сообщества и нотариусов определены юридические клиники высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов, и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Главная особенность создаваемой системы заключается в широком использовании возможностей негосударственного сектора для оказания населению социально значимых услуг по бесплатной юридической помощи. Подключение к этой работе общественных организаций осуществляется на основе законодательно закрепленных форм сотрудничества государства и общественных институтов (как правило, речь идет о государственной поддержке деятельности некоммерческих организаций).

Нормативную основу государственной поддержки составляет Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [6], в соответствии с которым органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку в виде субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, занимающимся правовым просвещением граждан, а также участвующим в системе бесплатной юридической помощи. Порядок выделения средств определяется органами государственной власти самостоятельно на основе конкурсных процедур в рамках реализации государственных целевых программ. Например, в Тамбовской области принят отдельный закон, регулирующий отношения в сфере государственной поддержки некоммерческих организаций [7].

В целях повышения эффективности социальной политики, государство все активнее использует организационные, кадровые и другие возможности негосударственных организаций, превращая их в элементы создаваемой им социальной инфраструктуры. Таким образом, постепенно формируется новая модель сотрудничества между государством и обществом на основе социально ответственного поведения и непосредственного участия граждан и общественных институтов в решении социальных вопросов и реализации социально значимых проектов.

Список литературы

1. Экономический словарь / А.И. Архипов [и др.] ; отв. ред. А.И. Архипова. – М. : Проспект, 2010. – 672 с.
2. О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области [Электронный ресурс] : постановление администрации Тамб. обл. от 12.07.2007 г. № 775 // News City : деловой портал. – Режим доступа : http://tambov.news-city.info/docs2/sistemsr/dok_iegmtb.htm. – Загл. с экрана.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – С. 1.
4. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 (ред. от 09.06.2010) // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.
5. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ // Рос. газ. – 2011. – 23 нояб. – С. 22.
6. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
7. О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Тамбовской области : закон Тамб. обл. от 26.05.2011 г. № 14-З // Тамб. жизнь. – 2011. – № 72(1154).

Management Reserves (Political and Legal Aspects of Improving the Efficiency of State Social Policy)

R.V. Kosov, M.G. Dieva

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: administration; competition; efficiency; free legal aid; legal culture; public-private partnership; social policy.

Abstract: The article examines the efficiency of public administration, modern trends of development of management system by implementing some of the tasks of the state social policy, examines the legal mechanisms of interaction between state and public institutions in the social sphere.

© Р.В. Косов, М.Г. Диева, 2012