

УДК 316.354

**И.Н. Харитонов**

науч. сотрудник Института социологии  
Национальной академии наук Беларуси  
e-mail: igor-igor@tut.by

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ГРАЖДАНСКОГО ПАРТНЕРСТВА В БЕЛАРУСИ

*Дается определение государственно-гражданского партнерства. Анализируется ряд теоретических аспектов функционирования гражданского общества. Подчеркивается, что оно является сообществом неполитических субъектов – носителей частных целей и интересов. Отмечается, что постепенное развитие государственно-гражданского партнерства в Беларуси имеет три тенденции: сокращение и оптимизация государственного аппарата, создание правовых и экономических условий деятельности гражданского общества, качественное и количественное развитие состава гражданского общества. Для оптимального партнерства и реализации его социального потенциала важно избежать «политизации» или «огосударствления» гражданского общества. Необходимо продолжать создание правовых, экономических условий для самостоятельной деятельности организаций гражданского общества. Необходимо облегчать доступ к общественным и бюджетным средствам, повышать финансовую устойчивость некоммерческих и негосударственных организаций за счет национальных ресурсов.*

Актуальность государственно-гражданского партнерства связана с тем, что позволяет решать наилучшим образом возникающие новые вызовы и социальные проблемы, учитывать настроения и мнения граждан, оказывать помощь государству в регулировании повседневной жизни. Значение такого партнерства также актуализируется в связи с выбранной государством стратегией по оптимизации и сокращению государственного аппарата, по развитию местных органов власти и самоуправления.

Государственно-частное партнерство можно определить как важный вид взаимодействия в демократическом обществе, при котором государство и гражданское общество создают и реализуют условия для осуществления совместной или «делегированной» деятельности по решению насущных социальных (и не только) проблем и задач, для проявления гражданским обществом инициативы и воплощения его интересов, а также осуществляют такую деятельность. В таком партнерстве оптимально, равноправно и взаимовыгодно реализуется потенциал гражданского общества.

Следует дифференцировать понятия государственно-частного и государственно-гражданского партнерства. Эти два вида партнерства рассматриваются отдельно с целью несмешения экономических и иных целей и задач, так как деятельность организаций гражданского общества направлена прежде всего на решение социальных и культурных проблем. Допускается ограниченная коммерческая деятельность, направленная на получение дохода с целью минимизации издержек и обеспечения финансовой устойчивости некоммерческой организации, но она не является первичной. Некоммерческий характер государственно-гражданского партнерства крайне важен, так как способствует повышению качества жизни в обществе, решению большего количества социальных и культурных проблем.

При определении субъектов государственно-гражданского партнерства в отношении его гражданской стороны используют такие понятия, как «гражданское общество», «третий сектор», неправительственные (НПО), негосударственные (НГО) и некоммерческие (НКО) организации.

Под гражданским обществом в широком смысле, в его негосударственном модуле, понимается противопоставляемая государству неполитическая общность граждан. Одно из определений в данном контексте описывает его как «сообщество частных (не-

политических) лиц – носителей частных целей и интересов» [1, с. 94]. В государственном же модусе [1, с. 95] гражданское общество может отождествляться с государством, а его организации иногда могут рассматриваться как фактически часть государства, как государственные институты. В крайней степени такое слияние было характерным для тоталитарных систем. С современных, более демократических позиций стоит рассматривать гражданское общество как обособляемое от государства и его институтов, которое может в своей деятельности ориентироваться на свои легальные частные интересы. В более узком современном институциональном ключе гражданское общество понимается как множество определенных организаций, т.е. как «третий сектор», состоящий из НКО и НГО.

Хотя гражданское общество есть действительно «сообщество частных (неполитических) лиц, носителей частных целей и интересов», следует отметить, что они могут выражать свои частные интересы и в политической форме. Говоря о государственно-гражданском партнерстве необходимо иметь в виду возможность *политической и неполитической* формы такого взаимодействия. Несомненно, граждане и их объединения имеют право и могут реализовывать свои интересы с помощью политических методов. Вместе с тем политическая форма государственно-гражданского партнерства осложняется элементами *политической борьбы* как важного компонента политического процесса, который нередко не позволяет достигать конструктивного диалога государства и гражданского общества, а также, с другой стороны, может приводить к слиянию организаций гражданского общества и государства на политической арене.

Следует признать, что данный аспект (политическая роль организаций гражданского общества) достаточно сложен для государственно-гражданского партнерства в Беларуси. Оптимальным для такого партнерства было бы развитие широкого взаимодействия в рамках *неполитической формы*, которая позволяет избегать трудностей, связанных с *политической борьбой* или, наоборот, с излишней *политической консолидацией, «огосударствлением»* (когда организации гражданского общества фактически становятся «агентом» государства, его исполнительным органом). Для этого государству требуется создавать как можно больше независимых правовых и экономических механизмов, программ и условий, в рамках которых государственно-гражданское партнерство может развиваться, финансироваться и реализовывать свой потенциал.

Степень партнерства характеризует вклад каждой из сторон, их ролевую взаимосвязь и даже иерархию. «Субсидиарное», «делегированное» взаимодействие предполагает, например, передачу от государства к гражданскому обществу подряда, полномочия и задачи на решение того или иного круга проблем. «Комплиментарная» форма подчеркивает взаимодополняемость действий, когда стороны прописывают свой вклад в совместную деятельность. «Административное» взаимодействие указывает на подчиненное положение одной из сторон, когда государство в лице своих структур осуществляет только непосредственное руководство. «Материально-ресурсное» партнерство ограничивается передачей в оперативное пользование либо собственность финансовых и иных материальных ресурсов. «Трудовое» партнерство заключается в физической помощи со стороны граждан и гражданских организаций. Отдельно стоит говорить о консультативном взаимодействии, выражающемся в участии сторон в обсуждении, дискуссии, предоставлении экспертной оценки. В Беларуси достаточно примеров реализации различных видов государственно-гражданского партнерства.

Если затрагивать практический аспект, то можно констатировать, что за последние 5–10 лет развитие государственно-гражданского партнерства в современном белорусском обществе имеет несколько тенденций.

Первая тенденция заключается в уменьшении и оптимизации бюрократического аппарата на республиканском и региональном уровнях. С 2013 г. значительно был со-

кращен штат государственных управленцев. Согласно Указу Президента Республики Беларусь № 168 от 12 апреля 2013 г., была поставлена задача оптимизировать численность работников (включая государственных служащих), государственных органов, иных государственных организаций. А.Г. Лукашенко в связи со своим решением сообщил: «Мною 12 апреля был подписан указ, который предусматривает сокращение количества госслужащих на 25 %, или 13 тыс. 617 единиц. При этом центральные органы сократим на 25 %, облисполкомы – примерно на 29 %, райисполкомы – на 17 %» [2, с. 38].

Данные Национального статистического комитета за период с 2012 по 2017 г. показывают сокращение численности государственных служащих на 16,7 %: с 58 148 в 2012 г. [2] до 48 463 в 2015 г. [3, с. 112], причем по некоторым сферам сокращение было существенным. Также данные Белстата говорят о некотором снижении общей численности занятых в сфере государственного управления: с 205,6 тыс. человек в 2012 г. до 185,1 тыс. человек в 2015 г. [3, с. 45], т.е. на 10 %. Более того, Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. предусмотрено сокращение излишних и дублирующих функций органов государственного управления, контролирующих (надзорных) и правоохранительных органов, расширение полномочий и сфер ответственности органов местного управления и самоуправления.

Важен такой показатель, как число госслужащих на 1 000 занятых человек. Он, по словам Президента Беларуси, остается одним из самых низких в Европе. По данным на 2015 г., 1,1 % экономически занятого населения составляют государственные служащие (приведенная цифра не включает данных о работниках ряда силовых министерств и ведомств) [3, с. 112]. По всей же номенклатуре работников, относящейся согласно классификатору видов экономической деятельности к государственному управлению, их доля составляет 4,2 % [3, с. 45]. Для сравнения: в Российской Федерации в 2014 г. на 10 тыс. человек населения приходилось 108 государственных служащих; в других странах по данным 2010–2011 гг. этот показатель составил: в Индии – 29, в Казахстане – 51, в Китае – 72, в США, Германии и Испании – 100–110 [4, с. 10]. Таким образом, даже если взять неоптимизированную численность государственных служащих в Беларуси (48 463 человек в 2015 г.), то при 9,5 млн человек населения это составляет приблизительно 50 чел. на 10 000 населения.

Оптимизация государственного аппарата, сокращение его численности допускает и предполагает возрастание роли гражданского общества в частичном замещении государственных органов в областях их компетенции.

Вторая тенденция связана с созданием правовых, экономических условий для деятельности гражданского сектора, реализации инициатив граждан, их объединений и организаций с приведением данной области законодательства к мировым стандартам. Согласно основным положениям Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг., ставится задача на повышение качества жизни населения на основе роста конкурентоспособности экономики, привлечения инвестиций и *инновационного развития*. Признается необходимость развития молодежи как главного потенциала государства и будущего страны, развития информационного общества, малого и среднего бизнеса, раскрепощения деловой инициативы, развития новых образовательных инициатив и технологий, создания креативной, инкубационной среды. Несмотря на то что государство видит основную свою задачу в развитии субъектов хозяйствования и готово к упрощению административных мер, передаче неиспользуемой недвижимости, ограничению контролирующей функции и др., эти меры целесообразно направлять на более широкий круг организаций гражданского общества, поскольку они вносят необходимый вклад в повышение качества жизни и благоприятный экономический климат.

Тот факт, что многие негосударственные и некоммерческие организации Беларуси зависят от зарубежных фондов и грантов, создает определенные коллизии в государственно-частном партнерстве, влияет на цели, задачи и актуальность деятельности организаций гражданского общества. В этом случае важно облегчение доступа для этих организаций и к внутренним (бюджетным) ресурсам и финансам. Особенно показательным в этом плане принятие новой редакции Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании», вступившей в силу 1 января 2013 г., где предусматривается социальный заказ – важный правовой инструмент государственно-гражданского партнерства в области социальной защиты населения, исполнителем которого могут выступать и некоммерческие организации.

В. Жураковский и Н. Манцулова указывают, что в Беларуси государственный социальный заказ реализуется в сфере социального обслуживания, где он является «механизмом привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и реализации социальных проектов», а также в сфере здравоохранения при проведении профилактических мероприятий по предупреждению распространения социально опасных заболеваний, ВИЧ [5, с. 7].

В 2017 г. Министерством труда и соцзащиты Беларуси заключено 67 договоров на оказание социальных услуг негосударственными некоммерческими организациями в рамках государственного социального заказа. Также продолжена реализация пяти договоров, заключенных в 2016 г. Общая сумма субсидий по 72 договорам на заработную плату и начисления на заработную плату составила 415,4 тыс. руб. [6].

Существуют и иные механизмы финансирования организаций гражданского общества, позволяющие им не зависеть от грантодателей и отдельных спонсоров, диверсифицировать свои финансовые источники, одним из которых является, например, возможность для налогоплательщиков адресовать часть уплачиваемого им налога для финансирования выбранной общественной организации. Такая опция применяется в странах Евросоюза. Также обсуждается возможность создания специального Евразийского фонда поддержки гражданского общества, который бы позволил снизить зависимость этих организаций от зарубежных фондов. Вместе с тем сами представители гражданского общества подчеркивают, что доступ некоммерческих организаций к внутреннему и внешнему финансированию законодательно органичен. Согласно особому Индексу устойчивости организаций гражданского общества (CSOSI), по которому осуществляется оценка его уровня развития в 60 странах мира, по такому показателю, как финансовая устойчивость, Беларусь имеет крайне невысокий показатель – 6,3 балла (2016 г.) по шкале от 1 до 7, где 1 – наивысший балл, 7 – наименьший [7]. По предварительным данным в 2017 г. ситуация была такой же. По сравнению с 2013–2015 гг. (6,4 балла) зафиксировано улучшение на –0,1.

Третья тенденция связана с качественным и количественным развитием гражданского общества в Беларуси, которое консолидирует определенный человеческий потенциал. Существует необходимость успешной реализации такого потенциала. По данным Министерства юстиции Беларуси, по состоянию на 1 января 2018 г. в республике зарегистрировано (поставлено на учет) 29 профессиональных союзов, 2 856 общественных объединений (223 международных, 762 республиканских и 1 871 местное), 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 195 фондов (16 международных, 7 республиканских и 172 местных), 7 республиканских государственно-общественных объединений [8]. По сравнению с 2016 г. общее количество зарегистрированных общественных объединений увеличилось на 4,6 %, а количество зарегистрированных фондов – на 13,4 %.

По состоянию на 1 июня 2014 г. было зарегистрировано 37 профессиональных союзов (на 01.01.2018 – 29, т.е. на 1/5 меньше), 2 567 общественных объединений

(на 01.01.2018 – 2 856, т.е. на 11% больше); 33 союза общественных объединений (на 01.01.2018 – 39, т.е. на 18 % больше); 148 фондов (на 01.01.2018 – 195, т.е. на 32 % больше [9]. Как мы видим, за последнее время в целом произошел заметный рост числа некоммерческих организаций, за исключением профсоюзов. На 1 января 2008 г. числились зарегистрированными, например, 2 255 общественных объединения и 64 фонда.

По сравнению с 2016 г. стало заметно больше физкультурно-оздоровительных (796 в 2018 г. и 714 в 2016 г.), молодежных (338 и 308 соответственно), воспитательных (248 и 231) объединений, общественных объединений сторонников охраны природы, памятников истории, культуры (86 и 79), практически не изменилось количество благотворительных и научно-технических организаций.

Государственно-частное партнерство является важным инструментом решения насущных социальных проблем и задач, реализации потенциала гражданского общества. Для его реализации и оптимального партнерства важно понимание гражданского общества как сообщества неполитических субъектов, не отождествляемых с политическими структурами, государством и государственными институтами, политическими оппонентами существующей власти.

Не следует также смешивать государственно-гражданское партнерство с государственно-частным, поскольку получение прибыли, иные коммерческие и финансовые результаты не являются первичной целью деятельности организаций «третьего сектора». В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. об организациях гражданского общества практически не говорится, хотя они могут играть большую роль в социальном развитии страны.

Во избежание «политизации», «огосударствления», а также для повышения эффективности работы гражданского общества и реализации его социального потенциала государству важно понимать свою роль в формировании государственно-частного партнерства и продолжать создание правовых, экономических условий для самостоятельной уставной деятельности гражданского сектора, реализации инициатив граждан, их организаций. В первую очередь необходимо облегчить доступ к общественным и бюджетным средствам, повысить финансовую устойчивость НКО за счет национальных ресурсов. Государственный социальный заказ является важным шагом в этом направлении, однако пока что имеет ограниченный масштаб.

Можно утверждать, что в стране идет постепенное развитие государственно-гражданского партнерства в рамках трех тенденций: сокращения и оптимизации государственного аппарата, создания правовых и экономических условий, качественного и количественного развития состава организаций гражданского общества. Вместе с тем сохраняется запрос на предоставление его организациям еще более широких возможностей.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Мамут, Л. С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения [Электронный ресурс] / Л. С. Мамут // Обществ. науки и современность. – 2002. – № 5. – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/324/414/1216/7.pdf>. – Дата доступа: 04.04.2018.

2. Лукашенко, А. Г. В Беларуси будет сокращено 13617 госслужащих [Электронный ресурс] / А. Г. Лукашенко. – Режим доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/1128832>. – Дата доступа: 04.04.2018.

3. Статистический ежегодник Республики Беларусь. 2014 [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/-public\\_compilation/index\\_528/](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/-public_compilation/index_528/). – Дата доступа: 04.01.2018.

4. Труд и занятость в Республике Беларусь [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.belstat.gov.by/>

gov.by/ofitsialnaya-statistika/so-lialnaya-sfera/trud/-ofitsial-nye-publikat-sii\_7/index\_6397/. – Дата доступа: 04.04.2018.

5. Жураковский, В. Государственный социальный заказ в Республике Беларусь (вопросы, ответы, формы, комментарии) [Электронный ресурс] / В. Жураковский, Н. Манцурова. – Режим доступа: [http://www.actngo.info/sites/default/-files/files/rukovodstvo\\_po\\_gsz\\_2018\\_02\\_13.pdf](http://www.actngo.info/sites/default/-files/files/rukovodstvo_po_gsz_2018_02_13.pdf). – Дата доступа: 04.04.2018.

6. Внедрение государственного социального заказа [Электронный ресурс] // Официальный сайт М-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://mintrud.gov.by/ru/gosudarstvennaya-socialnaya-podderzhka>. – Дата доступа: 04.04.2018.

7. Індэкс устойлівасці арганізацый грамадзянскай супольнасці Беларусі – 2017: папярэднія вынікі [Электронны рэсурс]. – Рэжым доступу: <http://actngo.info/article/-indeks-ustoylivasci-arganizacuu-gramadzyanskay-supolnasci-belarusi-2017-papyaredniya-vyniki>. – Дата доступа: 04.04.2018.

8. Управление по вопросам некоммерческих организаций. Справочная информация [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт М-ва юстиции Респ. Беларусь. – Режим доступа: [https://minjust.gov.by/ministry/central\\_office/the\\_directorate\\_of\\_non\\_profit\\_organizations/](https://minjust.gov.by/ministry/central_office/the_directorate_of_non_profit_organizations/). – Дата доступа: 04.04.2018.

9. Гросс, Е. П. Институционализация общественных объединений Республики Беларусь (1991–2010 гг.) [Электронный ресурс] / Е. П. Гросс // Изв. Нац. акад. наук Беларуси. Сер. гуманитар. наук. – 2015. – № 1. – С. 47–51. – Режим доступа: [http://csl.basnet.by/xfile/v\\_gum/2015/1/nw6104.pdf](http://csl.basnet.by/xfile/v_gum/2015/1/nw6104.pdf). – Дата доступа: 04.04.2018.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 14.04.2018

#### ***Haritonov I.N. Theoretical and Practical Aspects of Development of State-Civil Partnership in Belarus***

*In the article the state-civil partnership is defined. A number of theoretical aspects of civil society functioning are analyzed. It is emphasized that it is rather a community of non-political actors that have private goals and interests. In practical terms, it is noted that gradual development of state-civil partnership in Belarus is realized within the framework of three trends: reduction and optimization of the state apparatus, creation of legal and economic conditions for civil society activities, qualitative and quantitative development of civil society organizations. At the same time, it is important to avoid «politicizing» or «nationalizing» civil society. It is necessary to continue to create legal, economic conditions for independent activity of associations and organizations of civil society.*