

УДК 342:316.334.3

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

***Аннотация:** В статье рассмотрены структурные элементы гражданского общества в аспекте формирования и реализации социальной политики государства. В ходе исследования общественных объединений как субъектов социальной политики предложены меры по оптимизации их деятельности в указанной сфере.*

***Аннотация:** Макалада жарандык коомдун тузумдук элементтери мамлекеттик социалдык саясатты тузуу жана ишке ашыруу аспектисинде каралган. Коомдук уюмдарды социалдык саясаттын субъектилери катары изилдөөдө алардын аталган чөйрөдөгү ишмердуулугун мыктылоо чаралары сунушталган.*

***Annotation:** The article describes the structural elements of civil society in terms of formation and implementation of social policy. In the study of public associations as subjects of social policy measures are proposed to optimize their activities in this area.*

***Ключевые слова:** Институты гражданского общества, социальная политика, некоммерческие организации, политические партии, профессиональные союзы, жамааты.*

***Негизги сөздөр:** Жарандык коомдун институттары, социалдык саясат, коммерциялык эмес уюмдар, саясий партиялар, ксинтик кошундар, жамааттар.*

***Keywords:** Institutions of civil society, social policy, non-profit organizations, political parties, trade unions, Jamaat.*

В новых условиях суверенного государственного развития Кыргызстана социальная политика перестает быть монополией исключительно государства, органов государственной власти, что является результатом трансформационных процессов, происходящих практически во всех сферах и уровнях жизнедеятельности государства. В становлении и развитии молодого государства, вставшего на суверенный путь развития, немаловажная роль отводится институтам гражданского общества, как одного из обязательных элементов правового государства, коим презентует себя Кыргызская Республика в Основном законе государства [1]. Развитое гражданское общество - один из ярких показателей и необходимых институтов правового государства, поскольку, несмотря на эффективно построенное государственное управление (к сожалению, пока отсутствующее в нашей республике), существует необходимость в осуществлении контроля над деятельностью государственного аппарата во избежание узурпации власти отдельными социальными группами, находящимися у власти. Кроме того гражданское общество призвано не только принимать активное участие в функционировании государства, осуществлении контроля над деятельностью органов государственной власти, но и быть участником различных технологий, совершаемых в рамках функционирования механизма государства. Исторический опыт разных государств свидетельствует: «там, где потенциал гражданского общества слаб, неизбежно появляются предпосылки для волюнтаризма и тоталитаризма, для свертывания социальных функций государства. Отсутствие рационально структурированного гражданского общества, демократической правовой политической системы таит опасность непредсказуемой социальной политики, резкого социального расслоения членов общества, тотального снижения уровня личной, социальной и национальной безопасности» [2].

Кроме того характеристика гражданского общества в качестве «политико-публичной формы человеческого бытия, как сообщества граждан, в рамках которого каждый индивид - актер, заинтересованный в обеспечении достойной жизни для себя и других,

осуществляет политическую активность, реализуя свои интересы и удовлетворяя естественную потребность в общении, достигает общее благо» [3, с. 51], позволяет говорить о схожести целей социального государства и гражданского общества: достижение блага и обеспечение достойной жизни граждан, в силу чего в вопросах формирования и реализации социальной политики государства в качестве субъектов данного феномена все чаще выступают такие элементы структуры гражданского общества, как общественные объединения. В качестве общественных объединений рассматривают самостоятельно созданные формирования граждан, объединившихся для реализации различных коллективных интересов и защиты коллективных прав, не преследуя при этом цели получения прибыли. В таком значении к общественным объединениям можно отнести различные по сути учреждения, как то некоммерческие организации, которые включают неполитические общественные объединения, различные учреждения, фонды, а также такие объединения граждан как политические партии, профессиональные союзы и др. Правовой основой их деятельности является, прежде всего, Конституция Кыргызской Республики, в которой закреплено право каждого на свободу объединения.

В силу различий правового статуса и специфики деятельности указанных институтов гражданского общества, несмотря на некую их общность в качестве общественных организаций, их деятельность регламентируется разными законами. Отметим, что в Кыргызской Республике для детальной регламентации организации и деятельности общественных организаций принят Закон «О некоммерческих организациях» [4], в то время как в других странах регламентация отношений, связанных с деятельностью общественных объединений, основывается на одноименных актах: на Украине это Закон Украины «Про объединения граждан» (1992) [5], в России - Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. [6], в Республике Казахстан - Закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1998 г. [7] и др. При этом в качестве организационно-правовых форм общественных объединений в данных законах рассматриваются общественные организации, общественные объединения, общественные движения, общественные фонды, орган общественной самодеятельности, политические партии. В Кыргызской Республике действие Закона «О некоммерческих организациях» не распространяется на политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и кооперативы, статус, порядок создания и принципы деятельности которых регулируются отдельными законами Кыргызской Республики.

В Законе Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» указано, что некоммерческие организации могут быть образованы в форме общественных объединений, фондов и учреждений. В данном законе четко определено, что некоммерческие организации являются добровольными самоуправляемыми организациями и в своей деятельности не преследуют коммерческие цели, т.е. извлечение прибыли не является их основной целью, а также при получении таковой она не распределяется между членами таких организаций, иначе говоря, некоммерческие организации нацелены на иные результаты, в частности, их функции направлены на мобилизацию социальной активности граждан, объединение для совместного решения различных социально-экономических проблем, оказание содействия малоимущим слоям населения, нуждающимся в социальной помощи и др. Члены такой организации объединяются, чтобы реализовать духовные или иные нематериальные потребности в интересах своих членов и (или) всего общества. Как было отмечено выше, некоммерческая организация может быть создана в форме общественного объединения, которое создается в результате добровольного объединения граждан, исходя из общности их интересов, с целью удовлетворить духовные и иные нематериальные потребности; в форме фонда, представляющего собой организацию, учреждаемую на основе добровольных имущественных взносов физических и юридических лиц для реализации социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно-полезных целей, при этом в фонде не предусмотрено членство; а также в форме учреждений, которое законодательство определяет как организацию, которая создается собственником для реализации управленческих, социально-культурных или иных функций, не имеющих коммерческий характер, и финансируется полностью или частично

этим собственником. Данные институты «третьего сектора» стали активными участниками социально-экономических преобразований, происходящих в нашем государстве. В деятельности некоммерческих организаций представляется возможным выделить три основных вектора: первый - это осуществление благотворительной помощи в виде пожертвований в случаях наступления стихийных бедствий: оказание консультативной помощи, в том числе правовых консультаций; проведение координационной работы в реализации сельских и городских проектов по социальным вопросам (что характерно для Общества Красного Креста и Благотворительного фонда здоровья); второй - это создание рабочих мест путем организации на местном уровне небольших мастерских и предприятий для вовлечения местного населения к развитию экономики в регионах (при этом возникает возможность высвободить часть прибыли и использовать для оказания материальной помощи социально незащищенным слоям населения: инвалидам, ветеранам войны, матерям-одиночкам, многодетным семьям, а также направить эту прибыль для других инициатив); третий - это реализация различных программ и проектов социальной направленности, которые правительством не финансируются или финансируются в недостаточной степени (проекты по планированию семьи, половому воспитанию).

В качестве субъекта социальной политики выступают также профсоюзные организации, которые представляют собой общественные объединения граждан, создаваемые на добровольной основе в производственной и непроизводственной сферах для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов. Профсоюзы выражают интересы определенных групп населения, при этом официально оформляют соответствующие соглашения по социальной поддержке и защите отдельных групп населения с органами государственной власти и работодателями. Они представляют собой трудовые соглашения, в которых наряду с другим отражаются меры по социальной поддержке своих членов. Заслуживает внимания тот факт, что в настоящее время профсоюзы не проявляют особой активности, хотя именно эти объединения граждан могли бы оказывать существенное влияние на формирование и реализацию социальной политики государства [8].

Специфика организации местного самоуправления в нашем государстве позволяет говорить еще об одной форме общественного объединения граждан - это жамааты (общины), в качестве которого рассматривают такую форму организации местного самоуправления, которая представляет собой добровольное объединение граждан местных сообществ, которые проживают на территории одной улицы, квартала или другого территориального образования села или города с целью совместно и под свою ответственность решать дела местного значения. Подобная социальная мобилизация членов местных сообществ позволяет действовать совместно для удовлетворения своих социально-экономических и духовных интересов, оказывать взаимную помощь друг другу, преодолевать тяготы бедности, стимулировать свое развитие за счет своих собственных и других ресурсов, и повысить социальную активность населения. Такие объединения граждан на местном уровне стали возможны, в связи с совершенствованием местного самоуправления в стране, созданием правовых основ для их организации в результате принятия специального закона «О жамаатах» [9], направленного на регламентацию деятельности таких объединений. И это вполне закономерно, поскольку «совершенствование форм самоуправления, поиск новых и наиболее эффективных такого рода социальных технологий - это постоянный процесс даже для стабильных государств» [10]. В соответствии с Законом «О жамаатах» органы государственной власти и местного самоуправления должны оказывать жамаатам содействие в создании необходимых для его становления и развития правовых, организационных условий; в привлечении инвестиций, грантов и микрокредитов, а также в осуществлении их прав на самоуправление. Для эффективной деятельности жамаатов в реализации социальной политики на местах необходима выработка соответствующих экономических организационных, социальных и финансовых условий их деятельности, помимо того, что необходима достаточно серьезная концептуальная проработка подобных мер обеспечения реальной самостоятельности и ответственности данных форм местного самоуправления. При этом без установления ограничения их хозяйственной деятельности целесообразно

координация их участия в комплексном социально-экономическом развитии той или другой местности, которая является неделимой частью всего государства и относится к той или иной его административно-территориальной единице.

Являясь одной из разновидностей общественных объединений, субъектами социальной политики государства выступают и политические партии, деятельность которых основана на нормах Конституции и Закона Кыргызской Республики «О политических партиях». Основной закон страны устанавливает право создания политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений, создаваемых гражданами путем собственного волеизъявления для выражения общих интересов в сфере защиты своих прав и свобод, а также в сфере политики, экономики, социальных, трудовых и культурных отношений. В Конституции Кыргызстана п. 1 ст. 4 провозглашается политическое многообразие и многопартийность, что является основой для формирования и функционирования политических партий, которые, кстати, в связи с переходом в результате последних конституционных реформ к парламентско-президентской форме правления стали принимать непосредственное участие в реализации государственного и муниципального управления в форме участия представителей партий в лице депутатов в работе парламента, местных кенешей. Тем более что, как отмечает Мукам-баева Г.А., «Партии стали современной устойчивой формой движения политических движений масс, позволяющих интегрировать население и доводить их интересы до интересов в масштабе государства» [12, с.279].

Ввиду жизненной важности социальных проблем для населения страны социальная направленность деятельности политических партий представляется наиболее презентационной. Именно поэтому вопросы разработки социальных технологий, направленных на улучшение социального положения граждан, удовлетворение их материальных и духовных потребностей, возникающих в социальной сфере, отражаются в уставах политических партий, в их программных документах, презентуемых в период избирательных кампаний, что является одним из действенных способов воздействия на электорат. Тем более что право на участие в выборах в высший представительный законодательный орган Кыргызской Республики - Жогорку Кенеш получает та партия, которая преодолет 7% заградительный барьер. Участие же в предвыборной кампании является самым важным для любой партии, поскольку основной целью любой партийной организации, как известно, является достижение осуществления государственной власти. Справедливо в данном отношении отмечает Шерипов Н.Т., что «партии создаются в целях реализации политической воли определенной части населения и ставят основной задачей участие в управлении делами государства» [13, с.120]. Стоит отметить, что социальную сферу не обходит вниманием практически ни одна партия. Это отражается в локальных актах, регламентирующих деятельность партий, а также в программных документах партийных организаций, разрабатываемых и презентуемых ими, отражающих их политические взгляды, определенную систему ценностей и как отмечает Барамидзе С.М., которые «намечают основные направления политики государства» [14, с.15]. К примеру, в уставе политической партии «Замандаш-Современник» в разделе 4, отражающем принципы, цели и задачи партии в пункте 4.2.1 в качестве одной из целей отмечается «установление рыночной экономики, способной обеспечить достойную жизнь граждан», для реализации которой в пункте 4.3.6 провозглашается задача разработки программ, направленных на повышение уровня жизни населения [15].

Основными целями партии Республика (ныне объединившейся с партией Ата журт) п.п.2.2 Устава партии закрепляла построение правового светского государства, центральной фигурой которого выступает человек, который должен быть обеспечен в полном объеме правами и свободами, а также достижение реального народовластия; в качестве одной из партийных целей партия Республика провозглашала создание эффективной социально экономической системы общества, а также содействие обеспечению гражданам достойного уровня жизни [16].

В качестве одного из основных направлений деятельности партии СДПК в уставе данной партии закреплена необходимость выработки социально-ориентированной

политики республики, при этом принимая во внимание реальные возможности государства [17]

Главной целью партии Бутун Кыргызстан в предвыборной программе партии было зафиксировано повышение уровня жизни населения путем развития экономики, создания новых рабочих мест. Кроме того в программе отдельными пунктами были расписаны задачи в сфере социальной политики и культуры, образования, здравоохранения и по регулированию демографической ситуации, а также развитию регионов [18].

Мы привели лишь отдельные примеры, указывающие на актуализацию вопросов социальной политики политическими партиями, в целом это характерно и для других субъектов данной категории общественных объединений. В целом, как отмечает Пшеницына О. В., за последние годы отмечается рост активности общественных объединений практически во всех областях деятельности [19]. Не является исключением и социальная сфера, что детерминировано реальными достижениями в экономике и социальной сфере, демонстрируемыми элементами гражданского общества в лице общественных организаций.

Однако необходим серьезный научно обоснованный системный подход к разработке и последующей реализации социальной политики государства. В связи с чем становится необходимой нормативная координация деятельности различных субъектов социальной политики путем разработки концепции социальной политики государства, которая на долгосрочный период определит векторы социального развития, приоритетные направления в разработке социальных технологий, будет выступать в качестве прогностической основы для нормативно-правового обеспечения социальной сферы, станет основой для разработки четко выверенной, а не декларативной социальной политики государства. Безусловно, в стране разрабатываются и в определенной мере реализуются стратегии социального развития, однако концепция социального развития государства могла бы не только способствовать консолидации деятельности различных субъектов социальной политики, но и стать ориентиром для системной и последовательной деятельности всех субъектов данного феномена. Это становится особенно важным в условиях быстро сменяющегося состава Правительства Кыргызской Республики, когда просто необходим консенсус между политическими партиями, находящимися у власти в отношении ориентиров социального развития государства, согласие основных политических сил о необходимом наборе социальных программ, которые должны реализовываться государством, что позволит сохранить правопреемственность социальной политики в случае прихода к власти представителей других политических сил.

Основой для разработки концепции социальной политики Кыргызстана могла бы стать модельная концепция социальной политики государства, принятая Межпарламентской Ассамблеей стран СНГ. Следует иметь в виду, что при разработке концепции социальной политики государства необходим концептуальный подход, предполагающий «анализ сложившейся ситуации, выявление наиболее кризисных точек и проблемных зон, диагностика, определение причин сложившейся ситуации» [20]. При этом важно проводить системный анализ развития социальной сферы, а не анализировать отдельные сферы или все сферы изолированно.

Подводя итоги исследования, можно резюмировать, что динамика развития общественных институтов как субъектов социальной политики предполагает разработку государственной стратегии, направленной на поддержку таких элементов гражданского общества, как общественные объединения, фонды и другие неправительственные организации, которые наряду с государственными структурами проводят активную деятельность в социальной сфере. Ведь, ясно, что какими бы грамотно разработанными ни были любые социальные программы, они могут стать лишь декларацией, если не будут обеспечиваться экономически и подкрепляться материально. В законе «О некоммерческих организациях» указаны государственные гарантии деятельности некоммерческих организаций. Указана также возможность государственной поддержки некоммерческих организаций в форме выделения финансовых средств для целей реализации отдельных программ некоммерческих организаций, имеющих общественно полезную направленность. Но государственных средств, как всегда, бывает недостаточно. В данном

аспекте, полагаем, наиболее эффективным механизмом реализации социальных программ могло бы стать трехстороннее партнерство между государством, общественными организациями и представителями бизнеса. Значение удовлетворенности граждан своим социально-экономическим положением для государственной власти и негосударственных объединений граждан очевидна. Что касается представителей бизнеса, неблагоприятные социальные условия большинства населения страны могут создавать определенную угрозу для функционирования и развития бизнес-структур, поскольку неудовлетворенность жизненными условиями зачастую приводит к социальным конфликтам, к социальной напряженности и нестабильности в государстве в целом. В связи с этим представители «второго сектора» в определенной мере заинтересованы в реализации социальных программ - значит, надо полагать, что социальная политика государства охватывает интересы всех трех секторов: государства, бизнеса и гражданского общества. В государстве должны создаваться все условия для эффективной реализации подобного социального партнерства.

Таким образом, современной социальной политике переходного периода Кыргызстана характерна полисубъектность, выражающаяся в участии в определении и реализации социальной политики не только государства, но и институтов гражданского общества, в лице политических партий, других общественных объединений. Социальные технологии, осуществляемые всеми субъектами социальной политики, целесообразно координировать путем разработки Концепции социальной политики государства, что позволит охватить все объекты данного феномена и будет способствовать большей эффективности деятельности отдельно взятых его субъектов. Концепция социальной политики государства должна стать ориентиром для разработки единой целостной нормативно закреплённой системы деятельности социальных субъектов.

В связи с активизацией «третьего сектора» и повышением его роли в социально-экономической и политико-правовой жизни государства возникает необходимость развития взаимодействия и сотрудничества институтов всех трех секторов: государства, бизнеса и гражданского общества в осуществлении социальной политики в форме социального партнерства, где элементы гражданского общества могут выступать партнерами на принципе равенства. Для этого государству, как основному субъекту социальной политики, необходимо создавать организационно-правовые условия активной социальной деятельности институтов гражданского общества путем создания законодательной основы подобного трехстороннего сотрудничества и благоприятных условий для их функционирования, а также поощрения их социальной активности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом 27 июня 2010 года. -Б.: Академия, 2010.
2. Апостолова Т. М., Косевич Н. Р. Социальная политика Российской Федерации и правовой механизм ее реализации. -Владос, 2008.
3. Коноплин Ю. С., Нагаева С. К. Гражданское общество в политическом измерении (антропологический подход). Монография. -М., 2008.
4. Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года N 111// ИПС «Токтом».
5. Закон Украины «Об объединениях граждан» от 16 июня 1992 года № 2460-X11 (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Украины от 11 ноября 1993 года N 3582-II, от 18 ноября 1997 года N 642/97-ВР, от 13 мая 1999 года N 655-XIV, от 21 декабря 2000 года N 2171-III, от 11 июля 2001 года N 2651-III, от 3 апреля 2003 года N 662-IV, от 15 мая 2003 года N 762-IV, от 4 февраля 2005 года N 2424-IV, от 8 сентября 2005 года N 2852-IV, от 9 февраля 2006 года.) // ИПС «Токтом».
6. Федеральный закон Российской Федерации «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995. // ИПС «Токтом».
7. Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 19 мая 1998 г. // ИПС «Токтом».

8. Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» 16 октября 1998 года N 130 (В редакции Закона КР от 4 августа 2004 года N 105) Эркин-Тоо" от 23 октября 1998 года N 167168// ИПС «Токтом».
9. «О жамаатах» (от 21 февраля 2005 года N36 Эркинтоо" от 8 марта 2005 года N 20)// ИПС «Токтом».
10. Местное самоуправление - новые социальные технологии
<http://www.jourclub.ru/1/331/> 16.06.13
11. Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года. №50// Эркин Тоо от 25 июня 1999 года. -№51.
12. Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана. -Б., 1998.
13. Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики. -Б., 2010.
14. Барамидзе С.М. Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: Автореф. дисс... канд.юр.наук. -Казань, 2012.
15. Устав партии «Замандаш»// Интернет-ресурс: <http://zamandash.kg/kg/partia-charter/>
16. Устав партии «Республика»// Интернет-ресурс: <http://www.republic.kg/ru>
17. Устав партии «СДПК»// Интернет-ресурс: <http://www.sdpk.kg/ru/party/constitution/>
18. Программа партии «Бутун Кыргызстан»// Интернет-ресурс: <http://butun.kg/main/25-programma-partii.html>
19. Пшеницына О.В. Общественные организации как субъект социальной работы. - Екатеринбург, 2000// Интернет-ресурс: http://www_dissercat.com/content/
20. Содержательная модель региональной социальной политики//
<http://www.jourclub.ru/1/1/> 16.06.13