

УДК 021.63 (470)  
ББК 78.34 (2)

## УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ БИБЛИОТЕЧНОЙ АССОЦИАЦИИ

© С. А. Басов, 2011

*Российская национальная библиотека  
191069, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, 18*

Обсуждается актуальная проблема демократизации системы управления библиотечным социальным институтом, заявленная Российской библиотечной ассоциацией (РБА) в «Приоритетах развития» на 2011–2015 гг. Рассматриваются различные типы партнерских отношений между общественными и государственными институтами. Вводится в научный оборот понятие «управленческое партнерство», формулируются первоочередные задачи, стоящие перед органами власти и гражданскими структурами по формированию сферы публичной политики в библиотечном деле.

*Ключевые слова:* гражданское участие, общественно-государственное взаимодействие, библиотечный социальный институт, управленческое партнерство.

The article discusses the urgent problem of democratization in the management of the library social institution, stated by the Russian Library Association in the «Priorities of Development» for 2011–2015. The author examines different types of partnership relations between public and state institutions and introduces the concept «management partnership». The priorities facing the government and civil structures on forming public policy in the field of library activity are formulated.

*Key words:* citizen participation, management partnership, public-state cooperation, library social institution.

**В** едущей силой библиотечной общественности в современных условиях является Российская библиотечная ассоциация (далее – РБА), которая свое право говорить от имени библиотечного сообщества страны отстаивает уже более 15 лет. Если при создании РБА насчитывала порядка 30 учредителей – общественных объединений, федеральных и региональных библиотек, – то в 2011 г. она включает уже около 600 членов почти из всех субъектов Российской Федерации (далее – РФ).

На XI Ежегодной конференции в мае 2011 г. (г. Тюмень) членами ассоциации были утверждены «Приоритеты развития РБА на 2011–2015 гг.» (далее – Приоритеты). Этот документ определяет стратегию развития РБА в совокупности внешних и внутренних задач. Внешние связаны с решением проблем, стоящих перед библиотечным социальным институтом<sup>1</sup> (далее – БСИ) страны, вне зависимости от членства тех или иных структур в РБА.

Обратим внимание на раздел Приоритетов «Отношения с обществом и государством». Впер-

вые в нормативном документе РБА формулирует свою позицию по отношению к обществу и государству, выдвигая задачу активного участия в формировании национальной библиотечной политики. В частности, РБА будет добиваться предоставления ей «части управленческих полномочий в целях постепенного формирования в стране общественно-государственной системы управления библиотечным социальным институтом» [24].

По сути, это масштабная задача по демократизации всей совокупности библиотечных отношений в стране, важной частью которой является внедрение современных форм и методов партнерства с государственными структурами. С чем это связано?

Одним из главных факторов, препятствующих модернизации страны, является кризис доверия к институтам власти. По мнению ряда аналитиков, это отличительная «национальная особенность» России на сегодняшнем этапе ее развития. Для активизации социально-экономических реформ и устойчивого развития общества требуется «перезагрузка» институтов доверия [9, 20].

Приходит понимание того, что подобный кризис может преодолеваться только с помощью многостороннего диалога, новой культуры управления, опирающейся не на силу государственного

<sup>1</sup> Категория «библиотечный социальный институт» обобщает библиотечные аспекты жизнедеятельности общества. БСИ состоит из следующих компонентов: практики (библиотек всех типов и видов), науки, образования, коммуникации, управления и этико-правовой системы. См.: [4].

принуждения, а на «переговорную силу» социальных акторов, представляющих государство, бизнес и гражданское общество. Только с помощью партнерских отношений люди создают очень важный, но пока и весьма редкий для нашей страны продукт – «социальное доверие», которое является публичным благом и умножает социальный капитал общества. Этот продукт возникает в результате переговорного процесса, как между людьми, так и различными социальными группами. Если экономический капитал – это основа и продукт бизнеса, человеческий – образования и культуры, то социальный капитал производится только гражданским обществом [2, с. 159]. Без опережающего роста социального капитала российское общество не сможет сделать необходимый ей модернизационный рывок.

По мнению философа и социолога Ж. Т. Тощенко, категория «партнерство», отражающая способ неантагонистического разрешения противоречий между различными общественными силами, сегодня имеет наиболее принципиальное значение для развития России. Он полагает, что главной характеристикой современного общественного сознания является его антиномичность, то есть существование реальной коллизии, когда основные мировоззрения и действия противостоят, взаимоисключают друг друга, но при этом одновременно сосуществуют, так как имеют под собой объективную основу [34]. В этих условиях только опора на многосторонний диалог, отношения сотрудничества, может способствовать выходу страны из системного кризиса.

Традиционно под социальным партнерством понимают способ интеграции интересов различных слоев и групп, направленный на разрешение противоречий между ними путем достижения согласия и взаимопонимания, отказа от конфронтации и насилия [27, с. 358]. Люди постоянно ищут эффективные способы согласования интересов, что находит свое выражение в формировании различных социальных практик, помогающих снять противоречия, связанные с низким уровнем доверия в обществе – как институционального, так и личного.

Ключевое значение в модернизации системы социального управления приобретает **принцип гражданского участия**, который предполагает вовлечение негосударственных субъектов в управление государственными делами. По мнению В. Потехина, этот принцип должен лечь в основу модернизации всей управленческой деятельности в стране [23].

Сегодня отношения партнерства становятся предметом изучения различных наук. Формируется теория взаимодействия государства и гражданского общества [7]. При этом, между филосо-

фами, социологами, политологами, правоведами, педагогами не сложилось единого понимания сущности партнерских отношений. От «взгляда» специалиста зависит расстановка «акцентов» в формуле партнерства: либо «государственно-общественное» [10, 30], либо «общественно-государственное» [19, 33].

Тем не менее категория «общественно-государственное партнерство» из сферы умозрений постепенно переходит в область нормативной практики органов власти разных уровней. Так, постановлением правительства Санкт-Петербурга (от 12 февраля 2008 г. № 121) утверждена «Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 годы». Принимаются аналогичные документы и в других регионах.

В библиотекведении отдельные аспекты социальных практик в последние годы рассматривались на межгосударственном [15] и муниципальном [18] уровнях. Было положено начало изучению технико-технологического сотрудничества библиотек [32], но в качестве субъекта взаимодействия с государством библиотечные общества и ассоциации предметом специального рассмотрения не становились. Проблематика, связанная с изучением феномена публичной политики в библиотечной сфере, пока не затронута наукой.

Таким образом, РБА, ставя вопрос о развитии общественно-государственных связей в системе управления БСИ, соотносит свою стратегию с одним из основных векторов модернизации страны, направленным на формирование партнерских отношений между государством и институтами гражданского общества во всех сферах жизни общества.

## Партнерские отношения и структуры

Исследуя вопрос о механизмах партнерства в библиотечной сфере, необходимо исходить из некоторых общих, универсальных моделей взаимодействия структур гражданского общества и государства, сложившихся в России, с последующей их адаптацией к библиотечной специфике.

Модели взаимодействия органов власти и гражданских структур разрабатываются многими исследователями [5, 28, 35, 36]. Большинство из них обсуждают варианты, опираясь на три типа отношений: сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование), конфронтация [35, с. 209–236]. Наиболее актуальным представляется анализ отношений сотрудничества и выработка на его основе моделей, учитывающих как общее, так и особенное, характерное для библиотечной сферы.

Совокупность **партнерских отношений** между структурами власти и гражданского общества предлагаем сгруппировать в три основных класса по критерию распределения полномочий между субъектами. Обозначим их как *символические, договорно-правовые и гражданско-правовые отношения*.

**1. Символическое партнерство** характеризуется асимметрией отношений между субъектами. Такие партнерства основаны на доминировании властных структур. Власть самостоятельно определяет пределы полномочий общественности в таких отношениях, закрепляя их в положениях и даже законах. Подобное партнерство можно считать проявлением символического насилия [6], когда власть имеет возможность легитимно реализовывать свои интересы, принимаемые другой стороной как должное. Работает на раскрытие сути такого партнерства и более привычное значение слова «символический» – как что-то малое, не существенное, подобное заработной плате сельского библиотекаря в сравнении со служащим крупного банка.

**2. Договорно-правовое партнерство** характеризуется наличием добровольных отношений между органами власти и некоммерческими негосударственными организациями (далее – НКО), в которых юридически закрепляются права и обязанности сторон. В данных отношениях появляются общие «правила игры», согласованные сторонами. Договор создает правовые условия для воплощения на практике принципа гражданского участия.

В зависимости от задач, ради решения которых стороны вступают в партнерские отношения, предлагается различать следующие их виды: *социальное, гражданское и управленческое партнерства*.

**2.1. Социальное партнерство** направлено на оказание поддержки негосударственному сектору и разграничение сфер влияния субъектов партнерства. Представляется возможным выделить три вида:

**2.1.1. Патерналистское**, когда государство оказывает поддержку НКО в обмен на их лояльность, при условии, что они не вмешиваются в дела власти, поддерживают значимые для государства цели [35, с. 213].

**2.1.2. Инвестиционное**, когда государство вкладывает ресурсы общества (финансовые, правовые, организационные) исходя из признания полезности развития гражданских отношений для общественного развития, а не собственного благополучия. Эти отношения могут строиться на конкурсной основе, путем предоставления НКО бюджетных ресурсов, поддержки благотворительной, добровольческой деятельности, что «разгружает» государство и «включает» само общество в осуществление социальной политики. Закон о поддержке социально ориентированных некоммерческих ор-

ганизаций (от 05.04.2010 № 40-ФЗ) призван усилить инвестиционные отношения между государством и некоммерческим сектором.

**2.1.3. Социально-трудовое**, в основе которого лежит, образно говоря, пакт о «ненападении», подобный трехсторонним соглашениям между работодателями, органами власти и профсоюзами по регулированию социально-трудовых отношений. Такие договоры разграничивают пределы компетенции сторон и оговаривают способы разрешения конфликтов в областях пересечения взаимных интересов.

Следует отметить, что в бюджетных отраслях государство выступает в двух лицах: не только как политический субъект, но одновременно и как работодатель, что деформирует суть трехсторонних отношений. Необходимо также отметить, что в библиотечной сфере свой профессиональный союз отсутствует. Интересы библиотекарей защищает Российский профсоюз работников культуры. Можно предположить, что в этих условиях к разработке (согласованию) социально-трудовых соглашений могут привлекаться общественно-профессиональные ассоциации. Это позволит учитывать особенности и наиболее важные проблемы трудовых отношений в библиотечной, музейной, архивной, театральной и других сферах культуры.

**2.2. Гражданское партнерство**, в соответствии с развиваемой нами концепцией гражданских отношений [3], предполагает наличие общезначимой цели и совместные действия властных и общественных структур по ее достижению. Полученные результаты используются обеими сторонами. На практике гражданские партнерства могут заключаться для разработки законопроектов, концепций развития, научно-исследовательских и учебных программ, проведения общезначимых мероприятий и т. п. Элементы подобного типа партнерства можно наблюдать в работе над двумя национальными программами: «Основными направлениями развития Общероссийской информационно-библиотечной компьютерной сети ЛИБNET на 2011–2020 годы» и «Общероссийской программой сохранения библиотечных фондов».

**2.3. Управленческое партнерство** имеет своим предметом совокупность управленческих отношений (функций и полномочий), которые могут быть распределены между структурами власти и гражданского общества для повышения эффективности и качества государственной политики и управления.

Обозначим следующие области управленческого сотрудничества, направленные на формирование механизмов публичной политики в библиотечной сфере: а) участие РБА в разработке общезначимых государственных решений; б) установление областей, форм и методов общественного контроля за принятием и исполнением государст-

венных решений, то есть обеспечение обратной связи в БСИ; в) делегирование управленческих полномочий (функций, ресурсов) и / или их совместное осуществление органами власти и РБА.

**3. Гражданско-правовое партнерство.** Данный класс мы вынесли в отдельную группу общественно-государственных отношений, так как они представляют собой «перевод» сотрудничества с уровня договора (локального нормативного акта) на законодательный уровень. Принцип гражданского участия должен найти отражение в Основном законе страны (в Конституции понятие «гражданское общество» отсутствует) и закрепляться в гражданском законодательстве путем разграничения полномочий властных и гражданских структур в сфере публичной политики и управления. Только законодательство способно обеспечить единые для всей страны правила (алгоритмы) взаимодействия власти и гражданского общества, свободные от конъюнктуры и избирательного отношения, а также создать экономические и организационные условия для развития некоммерческого сектора. Эксперты, работающие над обновлением «Стратегии 2020» [31], предлагают принять законы «Об общественном контроле», «О гражданской экспертизе», «О добровольческой (волонтерской) деятельности» и ряд других.

Со своей стороны считаем полезным закрепление в Гражданском кодексе РФ статуса общественно-профессиональных объединений как формы негосударственного представительства профессиональных групп, за которыми в отраслевом федеральном законодательстве может быть закреплено право полноценного участия в решении значимых политических и управленческих вопросов.

Таким образом, типология **отношений сотрудничества** между структурами власти и гражданского общества включает в себя:

1. Символическое партнерство.
2. Договорно-правовое партнерство.
  - 2.1. Социальное партнерство.
    - 2.1.1. Патерналистское.
    - 2.1.2. Инвестиционное.
    - 2.1.3. Социально-трудовое.
  - 2.2. Гражданское партнерство.
  - 2.3. Управленческое партнерство.
3. Гражданско-правовое партнерство.

От рассмотрения общественно-государственных **отношений** перейдем к публичным институтам, то есть к **структурам**, которые выступают субъектами этих отношений и обеспечивают различные формы гражданского участия в публичной политике. С нашей точки зрения, в России сложилось несколько моделей, различающихся по способам формирования и взаимодействия с органами власти.

**1. Управляемая общественность.** Это структуры, создаваемые властью по принципу «управ-

ляемого представительства» [26] для реализации собственной политики взаимодействия с гражданским обществом. После периода игнорирования, характерного для 1990-х гг., попыток «понять друг друга» в период первого президентства В. В. Путина, государство (с середины 2000-х гг.) перешло к политике «овладения» структурами гражданского общества на основе различных форм администрирования и управляемой демократии. Подобная общественность действует в следующих основных формах.

**1.1. Общественные палаты.** На федеральном уровне в 2005 г. создается Общественная палата РФ. Через некоторое время власть начинает формирование ее аналогов в регионах. Создается своеобразная вертикаль, курирующая гражданские структуры. В стране возникает «хор» общественных голосов, которым дирижирует государство с помощью специальных процедур формирования палат. Им придан весьма значимый статус в политико-правовой системе: они создаются на основе федерального и региональных законов. Расходы на содержание предусматриваются в бюджетах соответствующих уровней. Для обеспечения деятельности Общественной палаты РФ создано госучреждение – «Аппарат Общественной палаты».

Ставка государства на то, что эти структуры будут пользоваться поддержкой населения, пока не оправдывается. Фонд «Общественное мнение», изучая информированность и отношение населения к Общественной палате РФ, установил, что впервые услышали о деятельности Общественной палаты в 2005 г. 59%, а в 2009 г. – 48% от числа опрошенных. Знали о деятельности Общественной палаты в 2005 г. 14%, в 2009 г. – 17%. По данным ВЦИОМ, хорошо информированы о деятельности Общественной палаты РФ в 2010 г. 7% (в 2005 г. – 10%), кое-что слышали – 44% (в 2005 г. – 37%), ничего не знают – 48% (в 2005 г. – 49%) [21, 22].

Тем не менее, Общественная палата РФ сегодня занимает центральное место в публичной сфере, более того, она задает границы, определяет формы и методы легитимного общения групп интересов с государством. Это подразумевает необходимость ее использования как значимой публичной площадки для отстаивания интересов библиотечной отрасли.

Следует отметить, что в регионах библиотечные специалисты постепенно входят в составы областных и местных Общественных палат. По преимуществу, это директора центральных библиотек субъектов РФ. Своих представителей уже имеют библиотекари Нижегородской, Новосибирской, Омской, Пензенской и ряда других областей. Но институционально (то есть «от имени» библиотечных объединений) профессиональное сообщество в палатах пока не представлено.

**1.2. Общественно-консультативные структуры** создаются при органах власти всех уровней с помощью административной приставки «при»: это советы при Президенте РФ, министерствах, губернаторах, мэрах; коллегии, экспертные группы и т. п.

Весьма значимым для представительства интересов библиотечного сообщества на федеральном уровне является Совет при Президенте РФ по культуре. Последние годы интересы отрасли в нем представлял В. В. Фёдоров, президент Российской государственной библиотеки, вице-президент РБА. В июле 2011 г. Д. А. Медведев подписал указ о новом составе Совета (от 20 июля 2011 г. № 964), где среди кинематографистов, деятелей театра и музыкантов обнаружим и А. П. Вершинина, генерального директора Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина.

Последние пять лет на основании указов Президента и постановлений Правительства РФ идет активное создание общественных советов при министерствах и ведомствах. Процедуры их формирования при разных органах власти имеют некоторые отличия. Так, Общественный совет при Министерстве культуры Российской Федерации (далее – МК РФ) был образован только в 2009 г. (Приказ от 30 марта 2009 г. № 141) в соответствии с Постановлением Правительства РФ (в редакции от 28.03.2006 № 221). Он создан в целях обеспечения взаимодействия с деятелями культуры и искусства, творческими союзами и общественными организациями, для выработки приоритетов и рекомендаций. В качестве одной из задач предусматривается привлечение граждан и общественных организаций к реализации государственной политики в области культуры. Совет возглавляет министр, который своим приказом утверждает количественный и персональный состав, обновляемый один раз в три года. В настоящее время библиотечные интересы в совете представляет Е. Ю. Гениева, генеральный директор ВГБИЛ им. М. И. Рудомино.

Общественные советы в министерствах, подчиненных президенту РФ, более демократичны. Так, состав совета при МВД РФ, в соответствии с Положением (утвержденном указом Президента РФ 28.07.2011 г. № 1027), формируется на основе *предложений граждан, общественных объединений и организаций*. Предложения принимаются в течение 15 дней со дня размещения информации на официальном сайте МВД РФ. При этом последнее слово в определении персонального состава всегда остается за соответствующим министром.

От советской общественности, действовавшей по принципу «приводных ремней» партийно-государственного аппарата, сделан небольшой, но реальный шаг по пути создания механизмов гражданского участия. Подобные органы расширяют

пространство публичной сферы государства, так как дают возможность участия в обсуждении значимых решений и получении от органов власти информации; позволяют артикулировать общественные интересы. Важно отметить, что принцип *персоналистского* подбора состава, в отличие от *представительского* (когда в совет приглашается не персон, а представитель общественной организации), позволяет легко манипулировать деятельностью подобного органа. Учитывая предрасположенность власти к персонификации своих отношений с общественностью, самой РБА необходимо стремиться к тому, чтобы руководители библиотек, вошедшие в коллегиальные структуры органов власти, координировали свою деятельность в них с Советом РБА.

По мнению одних специалистов, придание общественно-консультативным структурам особой роли в системе организации публичной власти можно расценивать как установку государства на развитие делиберативной (от англ. «deliberation» в значении «обсуждение», «дискуссия») демократии [26]. С другой стороны, исследования показывают, что большая часть российской элиты негативно относится к новым общественно-государственным институтам, даже в управляемом формате их деятельности, видя в них угрозу своим властным ресурсам [33].

Тем не менее, в существующих условиях РБА следует стремиться к вхождению в состав общественно-консультативных советов при федеральных органах власти. Прежде всего, желательно попасть в советы и коллегии тех министерств, которые имеют в своем ведении библиотечные сети: это Министерства культуры, образования и науки, обороны, транспорта. Весьма желательно представительство РБА в Совете при Президенте РФ по культуре и искусству и Общественной палате РФ.

**2. Прогосударственные структуры.** Политика государства, направленная на управление гражданскими процессами, не может обойтись без создания общественных структур, обслуживающих государственные интересы. Прежде всего, это организации, создаваемые по инициативе и с участием самой власти (например, указами Президента созданы Фонд «Русский мир», «Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова» и другие организации).

Отдельные профессиональные сообщества сами стремятся к тому, чтобы соединить свои интересы с государственными, тем самым увеличивая собственный административный «вес» за счет авторитета политика или чиновника высокого ранга, приглашаемого в попечительские (надзорные) органы НКО. Иметь в качестве своих попечителей высших должностных лиц страны – весьма заманчиво, и эту задачу отдельные НКО успешно решают.

Например, Д. А. Медведев является председателем Попечительского Совета Ассоциация юристов России, В. В. Путин возглавляет Попечительский совет Русского географического общества. Еще совсем недавно почти все спортивные федерации возглавлялись чиновниками федерального уровня.

Библиотечное сообщество сделало попытку привлечь государственных деятелей из центра и регионов (на межведомственной основе) к собственным нуждам путем создания в 2006 г. Общественного комитета содействия развитию библиотек России во главе с Председателем Государственной Думы РФ Б. В. Грызловым. Комитет действует на базе РГБ (<http://combibros.rsl.ru/>). Но пока он не проявил себя – ни как парламентский лоббист (законодательство в последние годы становится все более недружественным к библиотекам; финансирование отрасли, как и раньше, осуществляется по остаточному принципу), ни как интеллектуальный центр (заявленная концепция развития библиотечного дела так и не создана). Не стал он и публичной переговорной площадкой по наиболее актуальным проблемам, хотя в Комитете созданы различные экспертные группы, включая креативную, а весьма представительный состав (министры и губернаторы) два раза в год собирается на заседания.

**3. Независимые структуры.** Из всей совокупности независимых (неаффилированных с органами власти) НКО необходимо вычленить общественно-профессиональные организации, представляющие интересы профессиональных сообществ – музейные, библиотечные, театральные и др. Именно они в первую очередь заинтересованы в формировании *гражданских и управленческих партнерств*; именно они должны направлять своих представителей и экспертов в советы при органах власти, выступать «стороной» договорных отношений. Конечно, при условии, что ставится задача реальной, а не показной демократизации государственного управления. В библиотечной сфере на федеральном уровне сегодня таких организаций всего две: Российская библиотечная ассоциация и Русская школьная библиотечная ассоциация.

Формально-юридические основания для выделения общественно-профессиональных объединений из всего корпуса социально-полезных НКО до сих пор не созданы. Не решает этот вопрос и упоминавшийся закон ФЗ № 40 о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, что, с нашей точки зрения, является его существенным недостатком.

### От символического — к управленческому

Отношения между государством и общественно-профессиональными группами общества разви-

ваются по цепочке: опека → поддержка → паритетное сотрудничество → управленческое партнерство. Два последних звена пока что не осознаются политической элитой в качестве актуальной задачи демократизации общественных отношений в стране. Между тем движение в этом направлении представляется наиболее актуальным. Шаг за шагом необходимо создавать такую систему принятия политико-управленческих решений, в которой в качестве полноценных субъектов управления, прежде всего, в бюджетных отраслях, будут выступать профессиональные общества и ассоциации. Там, где монополия государства кажется очевидной (культура, образование, наука), и отсутствуют механизмы независимой (в том числе рыночной) оценки результатов деятельности, процедуры принятия общественно значимых решений необходимо переводить в формат публичной политики и многосторонних договоренностей.

В качестве политической установки для формирования современной модели отношений государства и общественно значимых НКО можно рассматривать слова В. В. Путина: «Необходимо постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять...» [25].

Между библиотечным сообществом и государством в настоящее время имеет место преимущественно символическое сотрудничество. Такая оценка не является отрицательной, она отражает сложившуюся реальность. МК РФ поддерживает многие начинания РБА с момента ее основания, но не предпринимает попыток перевода символического формата в режим партнерских отношений, предполагающих взаимные договорные обязательства. В рамках настоящей работы наибольший интерес представляет рассмотрение перспектив формирования управленческих партнерств с участием РБА.

Категория «управленческое партнерство» в библиотечковедении до настоящего времени не использовалась, мы впервые вводим ее в научный оборот для обозначения относительно самостоятельного типа партнерских отношений в сфере управления БСИ.

Понятие «управленческое партнерство» обосновано политологом Н. Я. Алейниковым, который использовал его для рассмотрения отношений между органами государственной власти и местного самоуправления [1].

С нашей точки зрения, категория управленческого партнерства может эффективно применяться для разработки новой парадигмы политико-управленческого диалога общества и власти. Специалистами подчеркивается, что в условиях реформируемой России углубление диалога административно-политических структур власти (всех

ветвей и уровней) с гражданскими институтами общества должно иметь первостепенное значение и являться определяющим условием эффективности и приоритетным направлением долгосрочной стратегии управления страной [8]. Но оно не может эффективно развиваться в рамках локальных соглашений между отдельными органами власти и общественными структурами. Необходим постепенный переход на уровень гражданско-правовых отношений, требуется законодательное оформление управленческих форм взаимодействия общества и государства.

Элементы гражданско-правовых партнерских отношений мы можем обнаружить в действующей правовой системе. В частности, они прослеживаются в специальных законах, регулирующих деятельность таких профессиональных сообществ, как адвокатура и нотариат [13, 14]. На основании отдельных законов действуют такие институты, как партии, профессиональные союзы, религиозные организации. Особое место занимают НКО, объединяющие предпринимателей (Торгово-промышленные палаты России). В соответствии с законом [11], они имеют право осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей; представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах.

В некоторых отраслевых законах весьма подробно прописаны механизмы взаимодействия государственных и общественных организаций. Так, в законе о физической культуре и спорте [12] оговорен статус общероссийских общественных организаций (федераций по видам спорта), которые действуют на основе государственной аккредитации. Они получают бюджетные средства на развитие «своего» вида спорта, наделены правами и обязанностями, несут ответственность за свою деятельность.

В системе отраслевых нормативных актов есть закон, который может служить реальным прототипом для законодательного закрепления статуса, прав и обязанностей библиотечных обществ и ассоциаций в рамках закона «О библиотечном деле». Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (от 29.12.2006 №264-ФЗ) включает статью «16. Участие союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании и реализации государственной аграрной политики». Этот закон, в частности, предусматривает:

*1. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию ... в целях согласования общественно значимых интересов ... привлекает на доброволь-*

*ной основе союзы (ассоциации) сельскохозяйственных товаропроизводителей к участию в формировании и реализации государственной аграрной политики.*

*3. Формами участия союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании и реализации государственной аграрной политики могут быть:*

*1) участие в разработке проектов нормативных правовых актов, целевых программ, национального доклада;*

*2) участие в обобщении и распространении достижений науки и техники, российского и иностранного опыта в сфере развития сельского хозяйства;*

*3) предоставление необходимой информации для формирования и реализации государственной аграрной политики;*

*4) выработка рекомендаций для органов государственной власти;*

*5) иные формы участия в соответствии с законодательством Российской Федерации.*

Мы отдаем себе отчет в том, что крестьянские и фермерские хозяйства являются субъектами рынка, а не объектами прямого государственного регулирования. Именно поэтому государство считает необходимым налаживать диалог с союзами и ассоциациями бизнеса. В культуре ситуация принципиально иная: практически все учреждения являются государственной (муниципальной) собственностью и потому государство привычно пускает в ход «ручное управление»: депутат или чиновник считает себя «специалистом», способным самостоятельно решить – сколько средств на культуру (музей, клуб, библиотеку) необходимо выделить в конкретном районе, регионе, стране. Судя по всему, власть (и обслуживающие ее экономисты) до сих пор не подозревает, что в культуре действуют собственные механизмы развития, которые необходимо учитывать при принятии любого «административного» или «экономического» закона. Внутренние законы функционирования (которые отличают библиотеку от музея, а театр от архива) можно учесть двумя дополняющими друг друга способами: 1) самим ассоциациям – развивая механизмы саморегулирования; 2) государству – налаживая конструктивный диалог с общероссийскими ассоциациями и союзами, привлекая их к принятию политико-управленческих решений.

Печальные примеры, когда государство сначала **самостоятельно** принимает законы для «всех», а потом начинает мучительную, во многом бессмысленную работу по внесению поправок, направленных на учет специфики школы, театра, библиотеки (это и ФЗ № 131, и печально известный ФЗ № 94, и совсем свежий ФЗ № 83). 25 сентября 2010 г. Д. Медведев встречался с театраль-

ными деятелями России. Оказалось, что ФЗ № 83 не устраивает и театральную общественность. Вот что сказал Президент, отвечая на опасения деятелей театра: «Безусловно, невозможно применять этот закон в одинаковой степени успешности, скажем, к учреждениям в сфере образования, с одной стороны, и к театрам – с другой стороны... Нужно сейчас подготовиться таким образом, чтобы специфика театральной деятельности была учтена в тех документах, которые идут вслед закону» [17].

### Первоочередные задачи

Зададимся вопросом: может ли государство в одиночку «охватить единым взглядом» все компоненты БСИ в стране или отдельном регионе – библиотеки всех ведомств, науку и подготовку кадров, профессиональные коммуникации, управление, право и этику? Вопрос риторический: оно подобную задачу даже не осознает. Между тем, библиотечная составляющая российского общества выступает целостной сферой политической ответственности государства и нуждается в механизмах интегративного управления.

Современные полномочия министерств, комитетов, отделов культуры свелись, по существу, к функциям учредителей. Культурная политика как сфера работы со смыслами жизни страны, как задача по обеспечению обязательств, закрепленных в конституции, пока явно не складывается. Если, конечно, не считать таковой постоянные попытки «приспособить» культуру к рынку: «Чего это балерина вращается просто так, надо бы к ней динамо-машину присоединить...». Сама методология управления сферой культуры практически не изменилась с советских времен: декларации о значении культуры из партийных резолюций перешли в законодательные акты, а практика управления, как и раньше, опирается на бюрократические методы, в которых персоны (мнение чиновника), а не институты оказывают решающее влияние на управленческие решения.

Когда на всех уровнях власти отсутствуют специализированные органы управления библиотечным делом, когда уставы субъектов РФ ограничиваются лишь упоминанием, что к вопросам местного значения относится создание неких условий для развития библиотек (о чем справедливо пишет правовед В. В. Линник [16]), реальное участие в управлении библиотечной сферой общественно-профессиональных ассоциаций становится объективно необходимым. Стране нужна национальная библиотечная политика и система управления, способная ее реализовывать. С этой задачей государство в одиночку не справится!

По своей внутренней, «вневедомственной» природе библиотечные общества и ассоциации обла-

дают интеграционным потенциалом, но они не располагают необходимой правовой базой и финансовыми ресурсами. Чтобы снять это объективное противоречие, требуется реальное, а не декларативное развитие партнерских отношений, что в перспективе может привести к формированию в стране принципиально новой архитектуры управления – общественно-государственной, основанной на разделении прав, ресурсов и ответственности между государством и библиотечным сообществом.

Модернизация социальных институтов на основе «горизонтальных» форм взаимодействия государства и общественности должна стать главным вектором в реформировании социальной и культурной политики. Необходима «самоорганизация активных, альтруистически настроенных и ответственных граждан, совместно определяющих задачи госорганов, контролирующую работу этих органов и дополняющих ее разнообразной деятельностью общественных структур» [29, с. 8]. Развитие общественно-государственного партнерства как инструмента модернизации управления БСИ представляется весьма актуальной задачей, в решении которой МК РФ и РБА могут внести важный вклад.

Наш взгляд на процесс демократизации политики и управления БСИ предполагает последовательное движение по цепочке: **саморегулирование** → **сорегулирование** → **управленческое партнерство** → **общественно-государственная система управления**. Саморегулирование связано с осуществлением регулятивных функций в рамках самого профессионального сообщества, и эта задача решается РБА. Сорегулирование предполагает частичное включение общественности в механизмы принятия государственных решений и контроля за их исполнением. Управленческое партнерство направлено на установление договорных отношений с органами власти с постепенным переходом к законодательному оформлению функций НКО в системе управления библиотечной отраслью.

В заключение предложим простую организационную меру: провести совместное заседание Совета РБА с Общественным советом МК РФ для обсуждения комплекса проблем по формированию системы общественно-государственного партнерства в библиотечной сфере. В повестку дня такого совещания могут быть предложены следующие вопросы:

1. Создание экспертного совета (рабочей группы) для разработки концепции общественно-государственного партнерства, направленного на оптимизацию организационно-правовых форм взаимодействия МК РФ с общественными объединениями и иными негосударственными организациями в библиотечной сфере.



2. Включение представителей РБА в консультативно-совещательные органы, действующие при МК РФ.

3. Разработка мер по государственной поддержке социально ориентированных общественных организаций в соответствии с ФЗ-40 от 05.04.2010.

4. Разработка рекомендаций по созданию Фондов целевого капитала (эндаументов) в библиотечной сфере.

5. Выработка взаимоприемлемых предложений по созданию перечня функций, полномочий, услуг, которые могут быть переданы органами власти (с необходимыми ресурсами) в ведение РБА, либо осуществляться совместно. Прежде всего, рассмотреть предложения, предусматривающие:

- экспертизу государственных решений (проектов законодательных и нормативно-правовых актов федерального уровня);
- учет мнения РБА при закрытии (перепрофилировании) общедоступных библиотек в стране;
- участие РБА в сертификации учебных планов и программ по библиотечно-информационным специальностям;
- подготовку экспертных ежегодных докладов о состоянии библиотечного социального института в стране;

• утверждение совместными решениями МК РФ и РБА национальных программ, модельных и типовых документов, регламентирующих библиотечную сферу.

6. Организация эксперимента по передаче части функций, полномочий и ресурсов, находящихся в ведении МК РФ, в ведение РБА.

7. Разработка программы поддержки и стимулирования деятельности региональных библиотечных обществ и ассоциаций в субъектах РФ.

8. Разработка поправок в закон «О библиотечном деле» для установления полномочий общественно-профессиональных объединений на законодательном уровне.

В рамках данной статьи мы не коснулись важнейшего вопроса: насколько заявленные предложения могут быть реализованы силами РБА? Хватит ли у нее интеллектуального потенциала, организационных возможностей и политической воли для налаживания партнерских отношений с государством «на равных»? Но на этот вопрос может ответить только практика, опирающаяся на гражданскую активность всего библиотечного сообщества, а не только активистов РБА.

### Список литературы

1. *Алейников Н. Я.* Управленческое партнерство в системе государственной и гражданской власти : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2004. – 50 с.
2. *Аузан А. А.* Три публичные лекции о гражданском обществе. – М., 2006. – 288 с.
3. *Басов С. А.* Гражданская составляющая библиотечной деятельности // Науч. и техн. б-ки. – 2010. – № 5. – С. 7–22.
4. *Басов С. А.* Об институциональном подходе в библиотекведении // Науч. и техн. б-ки. – 2011. – № 3. – С. 50–69.
5. Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне. – М., 2007. – 388 с.
6. *Бурдые П., Пассрон Ж.-К.* Основы теории символического насилия // Вопр. образования. – 2006. – № 2. – С. 39–60.
7. *Васильева Т. А.* Взаимодействие государственных органов власти и негосударственных некоммерческих организаций как институтов гражданского общества в современной России: тенденции, противоречия, перспективы развития : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2009. – 47 с.
8. *Воробьев Ю. Л.* Коммуникации управленческого партнерства как эффективная форма диалога общества и власти // Знание. Понимание. Умение. – 2008. – № 3. – С. 98–103.
9. *Дмитриев М., Белановский С.* Политический кризис в России и возможные механизмы его развития. – URL: <http://www.polit.ru/article/2011/03/28/2011/>
10. *Иванова Л. А.* Государственно-общественное регулирование отношений социального партнерства в региональном социуме : автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Саранск, 2002. – 24 с.
11. Закон РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» от 07 июля 1993 г. № 5340-1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Закон РФ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Закон РФ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11 февраля 1993 г. № 4462-1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. *Игумнова Н. П.* Евразийское библиотечное пространство: теория и практика развития : автореф. дис. ... д-ра пед. наук. – М., 2009. – 42 с.
16. *Линник В. В.* Правовая организация управления библиотечным делом в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. – 16 с.
17. *Медведев Д. А.* Встреча с деятелями российского театрального искусства. – URL: <http://президент.рф/новости/9019>
18. *Мурашко О. С.* Система социального партнерства муниципальной библиотеки: концепция, современное состояние, перспективы : автореф. дис. ... канд. пед. наук. – М., 2007. – 16 с.
19. *Нашемук А. В.* Общественно-государственная модель управления школой в образовательной системе «школа – вуз» : автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Майкоп, 2004. – 24 с.
20. *Нисневич Ю. А.* Кризис доверия как доминантный для России социально-политический фактор. – URL: <http://www.hse.ru/org/persons/67470>
21. Общественная палата – глазами общества. ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1605. – URL: <http://>

- old.wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/13900.html
22. Общественная палата Российской Федерации: информированность и отношение. ФОМ. – URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d093910>
  23. Потехин В. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. – 2010. – № 8. – С. 59–64.
  24. Приоритеты развития РБА на 2011–2015 гг. – URL: <http://rba.ru/or/od/prior.html>
  25. Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 мая 2004 г. – URL <http://www.rg.ru/2004/05/26/poslanie-dok.html>
  26. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза. – 2006. – № 3. – С. 143–156.
  27. Современный социоэкономический словарь. – М., 2010. – 629 с.
  28. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. – М., 2003. – 416 с.
  29. Справится ли государство в одиночку? О роли НКО в решении социальных проблем : докл. НИУ ВШЭ. – М., 2011. – 56 с.
  30. Степанова Т. А. Государственно-общественная система управления качеством образования в регионе : автореф. дис. ... д-ра пед. наук. – М., 2003. – 38 с.
  31. Стратегия-2020: без общественного контроля нет доверия власти. – URL: <http://strategy2020.rian.ru/news/20110715/366103919.html>
  32. Стукалова А. А. Корпорация как форма профессионального сотрудничества библиотек : автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Новосибирск, 2008. – 16 с.
  33. Твердов И. В. Формирование общественно-государственных институтов и отношений в процессе становления гражданского общества в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – 26 с.
  34. Тощенко Ж. Т. Антиномия – новая характеристика общественного сознания в современной России // Социол. исслед. – 2010. – №12. – С. 3–15.
  35. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. – М., 2008. – 296 с.
  36. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. – М., 2004. – 384 с.

Материал поступил в редакцию 25.08.2011 г.

Сведения об авторе: *Басов Сергей Александрович – заведующий научно-методическим отделом библиотековедения, тел.: (812) 310-80-39, e-mail: basov@nlr.ru*