

# Гражданский диалог

Дмитрий Медведев:

*«Наша задача —  
создать такую систему,  
когда гражданские структуры  
принимают участие в выработке  
государственной политики  
и в оценке её качества».*









ОЛЕГ ЗЫКОВ,

президент Общероссийского общественного благотворительного фонда  
«Нет алкоголизму и наркомании», член Общественной палаты РФ

## СОЦИАЛЬНАЯ РЕФОРМА: ПУТЬ К ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ

**Эффективной социальная политика государства сможет стать только тогда, когда одной из главных ее составляющих станет общественная инициатива.**

Мы неизбежно задаем себе вопрос – а что мешает реализации общественной инициативы? Ответ отнюдь не в обычных традиционных формулах «государство должно задуматься», «государство должно обратить внимание», «государство должно дать денег». Проблема лежит глубже, в ментальных особенностях, характерных для любого пост-тоталитарного общества. Это, прежде всего, репрессивное мышление, когда любой вопрос решается через поиск и наказание виновного, патернализм государства и тотальное иждивенчество как самих граждан, так и государственной системы. Именно эти проблемы определили эволюцию взглядов на достижение процветания общества, которую мы наблюдали в период нашей новейшей истории.

В конце 80-х и начале 90-х годов главным лозунгом были *политические реформы*. Должен был прийти просвещенный, честный и добрый правитель, который приведет страну к процветанию. Это заблуждение быстро прошло, поскольку выяснилось, что на процветание нужны деньги, и тогда был выдвинут новый лозунг – *экономические реформы*. Вот мы заработаем много денег и тогда уж точно начнем процветать.

И только сейчас наступает осознание того, что сами по себе экономические реформы не решают проблем основной части общества. Избыточные материальные ресурсы провоцируют еще большее расслоение общества, структурируется олигархическая верхушка, занимающаяся, прежде всего, борьбой за сохранение и преумножение нажитых капиталов. Чиновничий аппарат, составляющий, собственно, основу того самого государства, к которому так любят адресоваться наши сограждане, все больше и больше коррумпируется в стремлении присвоить эти избыточные материальные ресурсы. Уж куда там в этой ситуации заниматься какими-то там алкоголиками, наркоманами, беспризорными детьми и иными маргиналами!

Вот тут-то у наиболее здравомыслящей части общества появилось понимание, что без *социальной реформы*, направленной на формирование и поддержание

гражданского общества, процветание в принципе невозможно. Сегодня не надо никого убеждать, что социальная политика, основанная на механическом накачивании социального бюджета финансовыми средствами, приведет исключительно к росту инфляции и не улучшит качество социальных услуг.

### Время новых социальных технологий

Сегодня пришло осознание необходимости создавать и внедрять различные социальные технологии, направленные на вовлечение граждан в решение их собственных проблем. Именно так можно сформировать реально функционирующее, а не декларируемое недобросовестными политиками гражданское общество. Это позволит эффективно и без демагогии решать различные, наиболее острые социальные проблемы общества, в том числе проблемы алкоголизма, наркомании и защиты прав детей.

Ключевой социальной технологией, способной обеспечить позитивную эволюцию данной направленности, прежде всего, в контексте разгосударствления и демополизации социальной сферы, является технология социального заказа.

Понимание обществом – на уровне государственных структур или общественных формирований – остроты и неотложности той или иной проблемной социальной ситуации приводит к созданию конкретных социальных программ – движущий стимул разработки таких программ – конструктивная социальная инициатива, импульсы которой могут направляться как сверху вниз (от администрации, ведомств – к населению), так и зарождаться внутри общества, исходить от наиболее социально активных групп населения, даже от отдельных личностей, наиболее зрелых в духовном, эмоциональном, волевом, гуманистическом, гражданском плане.

Особенно важно создать четко и эффективно действующие механизмы социальной работы в России сегодня, в условиях реформирующегося и потому нестабильного общества – общества, в котором постоянно критически обостряются и вновь возникают различные социальные проблемы. Потеря духовных и социальных ориентиров, отсутствие консолидирующей национальной идеи – вот основные признаки нестабильного общества. Такое общество неспособно остановить кризисные процессы в целом и помочь преодолеть кризис



конкретному человеку, отдельной личности, а также определенным уязвимым группам, слоям населения.

Сегодняшний этап формирования гражданского общества в России характеризуется необходимостью проведения активной социальной политики адекватной ситуации, сложившейся как в верхних эшелонах власти, так и в народных массах без значительных дополнительных финансовых инвестиций. Те современные политики, которые смогут совместить эти две практически несовместимые задачи и преуспеют в их реализации, заложат качественно новый фундамент строящегося общественного здания, основанного на идее гражданского согласия. Предпосылками, обеспечивающими движение в этом направлении, являются две основные социально-политические программы:

1. Организация на федеральном и муниципальном уровнях механизмов выявления конструктивной социальной инициативы граждан, обеспечение ее поддержки и дальнейшей реализации;

2. Формирование организационных и правовых механизмов, обеспечивающих наиболее рациональное использование материальных ресурсов, направляемых в социальную сферу.

Говоря о конкретных социальных программах и их реализации на основе изложенных общих принципов, необходимо выделить в первую очередь программы помощи наиболее социально пострадавшим в результате реформ слоям населения. Это, прежде всего, дети, оставшиеся без попечения родителей, в том числе так называемые социальные сироты, а также лица, чья социальная несостоятельность в этих кризисных условиях привела их к потере крова. И, прежде всего, эти программы должны быть адресованы бездомным детям и взрослым, которые сами стремятся к социализации и готовы принять помощь в разных ее проявлениях.

Обозначим цели и рассмотрим возможные пути реализации указанных программ.

### **Программа поддержки социальной инициативы**

Программа должна определить наиболее социально значимые проблемы современного этапа развития общества, вовлечь социально активных граждан в разработку новых государственных и общественных механизмов решения социальных проблем, привлечь в социальную сферу мотивированных на решение конкретных общественно значимых задач групп населения, что обеспечит их занятость в социальном секторе экономики.

Большое место в программе должно отводиться расширению объема и повышению уровня заинтересованной и квалифицированной помощи в сфере социальных услуг. Программа даст возможность создать правовые условия лоббирования группами населения и их общественными объединениями своих социальных интересов через формирование целевых программ, рассматриваемых и утверждаемых представительной властью. Наконец, реализация программы снимет напряжение в обществе за счет создания дополнительных рабочих мест в социальной сфере.

Основными путями осуществления программы являются:

- создание механизма правового (юридического) закрепления социальной инициативы граждан в рамках деятельности разнонаправленных некоммерческих организаций;
- формирование представительной властью социальных программ различного уровня в форме пакетов

социальных заказов. Широкое гласное выявление приоритетных направлений в социальной сфере создаст условия для действенной прямой и обратной связи между государственными и общественными структурами.

Предполагается, что при реализации программы будет эффективна выработка конкурсного механизма реализации социального заказа с обеспечением равных прав организаций различных форм собственности. Существенным моментом является сокращение роли ведомств в практическом решении социальных задач, придание им статуса государственного заказчика. Специальные процедуры арбитражного судопроизводства обеспечат контроль за исполнением государственного и муниципального социальных заказов.

На всех этапах формирования и реализации государственных и муниципальных социальных заказов должна быть обеспечена максимальная гласность.

### **Финансирование социальной сферы**

Основная цель данной программы заключается в рациональном использовании финансовых и материальных ресурсов, привлекаемых в настоящий момент в социальную сферу.

Программа может быть реализована путем отказа от исключительно ведомственных путей финансирования социальной сферы, путем финансирования конкретных социальных программ в форме государственного и муниципального социальных заказов, жесткого финансового и правового контроля формирования и исполнения государственного и муниципального социальных заказов с обязательным привлечением общественности.

Приоритетное финансирование должны получить программы подготовки профессиональных кадров из числа активистов общественных объединений, а также создание института социальных работников новой генерации.

### **Преимущества социального заказа**

Мы отдаем себе отчет, что только поддержка конструктивной социальной активности конкретного человека или конкретной группы людей, обеспечение развития широких общественных движений, могут создать предпосылки к воплощению идеи социального заказа как основного инструмента социальной реформы. Поэтому наша задача – обеспечить ее признание во всех слоях общества и, прежде всего, в общественных организациях, объединяющих граждан на основе конкретных социальных интересов, во всех государственных структурах и партийных формированиях.

Социальный заказ – это та из немногих форм социально-технологического устройства общества, которая дает возможность сохранить уникальность и самобытность каждой общественной организации с одной стороны, и, с другой, финансово поддержать деятельность этой организации пропорционально тому вкладу, который вносит эта организация в решение социально значимых проблем общества.

Приоритетной задачей в этом направлении является обеспечение формирования бюджетов различных уровней по принципу социальных программ, в дальнейшем реализуемых в виде социальных заказов на конкурсной основе. Это дает стимул общественным структурам самоорганизоваться и выражать свою позицию, лоббируя свои интересы в представительных органах власти в процессе формирования бюджетов соответствующих





уровней. Для представительных органов власти – это возможность ориентироваться на устроения общества, а не на абстрактные цифры, исходящие из отчетов исполнительной власти. Наконец, исполнительным структурам власти будет с кем разделить бремя и ответственность за решение наиболее актуальных проблем общества.

Только так можно сформировать эффективную социальную политику, добиться максимальной отдачи от тех небольших средств, которые государство может себе позволить инвестировать в социальную сферу, не вызывая роста инфляции, создать новые рабочие места в области социального обслуживания населения и переориентировать наиболее активную его часть на самоутверждение в решении конкретных и необходимых обществу социальных задач, что, в конечном итоге, и определит *эффективную социальную политику*.

Глубинные процессы государственного строительства спровоцируют появление механизмов, обеспечивающих новые поведенческие мотивации всех заинтересованных сторон, реализующих свои интересы в социальной сфере.

### «Третий сектор» – новый сектор

На сегодняшнем этапе основная задача – не профанировать конкурс на социальный заказ, а побудить общественные структуры донести свои идеи до представительных органов власти, представительные органы власти – голосовать за наиболее рациональные идеи, а не за абстрактные цифры, а исполнительные органы власти – понять, что их задача не «вытереть нос» каждому беспризорнику, а обеспечить систему отношений, открытую для новых инициатив.

Сейчас можно констатировать рост влияния «третьего сектора» на социальную политику государства, рост профессионализма общественных организаций, а также

создание фактически новой профессиональной группы населения – граждан, реализующих свои трудовые интересы в общественных объединениях.

Использование механизма социального заказа провоцирует еще больший рост числа людей, работающих в «третьем секторе». Эти рабочие места создаются в условиях более жесткой экономико-правовой регламентации. В то же время эта профессиональная группа населения не имеет специфического, отражающего особенности общественных организаций, механизма взаимодействия с государством в области защиты своих профессиональных прав и трудовых интересов.

Общественный сектор России переживает новый качественный этап своего развития. Произошло неожиданное осознание того факта, что решая какие-то свои, связанные с собственной жизненной позицией и душевной болью, задачи, участ-

ники общественного движения стали решать значимые социальные проблемы общества, проблемы, которые ставили в тупик государственные службы, проблемы, на которые государство тратило огромные средства, не получая практически никакого результата.

За этим осознанием последовал естественный логический вывод: зачем государству вкладывать значительные средства, продолжая плодить бездарных, не заинтересованных в своей деятельности социальных работников, отсиживающих за зарплату рабочие часы. Разумнее передать эти средства на цивилизованной конкурсной основе людям, которые самой жизнью призваны к решению той или иной социальной задачи, чья деятельность заведомо более эффективна.

### Деньги – это дисциплина и ответственность

Деньги – это не только самоценность, это некое организующее начало. Государство, прежде чем дать деньги, должно понять, кому оно дает деньги и каков механизм их выдачи и контроля их расходования. Общественные организации, добиваясь государственных субсидий, должны научиться говорить на понятном государству языке, ясно излагать свои цели и задачи. Создание условий конкуренции общественных организаций за социальный заказ стимулирует эти организации к более профессиональным действиям, обеспечит более высокий уровень самоорганизации и самодисциплины.

Следующий неизбежный логический вывод – конкурентность создает возможность контролировать те небольшие средства, которые уже расходуются в социальной сфере, она обеспечивает прозрачность этого компонента бюджета, и ведомства перестают сами планировать, сами осваивать и сами перед собой отчитываться за освоенные средства. Происходит значительная экономия средств за счет уменьшения затрат на управленческий аппарат.



Эффективность расходования средств заложена и в механизме независимой экспертной оценки проектов и самих целевых программ на всех этапах их реализации. Такая оценка необходима по истечении некоторого периода времени после окончания проекта и способствует выяснению устойчивости достигнутых результатов.

Более того, общественные организации могут привлечь дополнительные внебюджетные ресурсы, что может предусматриваться в условиях конкурса. Появляется дополнительный мотив к профессионализации деятельности общественных организаций в ходе их конкуренции за бюджетные средства. Создаются дополнительные рабочие места в сфере социальных услуг, происходит перераспределение трудовых ресурсов из материального производства в социальную сферу. И весь механизм формирования социальных программ и основанных на них социальных заказов обеспечивает разумные и конструктивные взаимоотношения между общественными организациями, законодательными и исполнительными органами власти, что и становится основой социального партнерства.

Но, получив право на равных с государственными учреждениями решать социальные задачи, общественные организации понесут такую же долю ответственности. Это будет ответственность не только перед собой и собственной моралью, это будет рутинная бюрократическая ответственность перед контрольными структурами финансовых органов, это будет юридически регламентированная ответственность в системе – государственный заказчик и организация – исполнитель, это будет жесткая контрактная система отношений между руководителями общественных организаций и их сотрудниками в рамках исполнения государственного заказа. Ведь бюджетные деньги – это не награда за миссию милосердия, это строгая финансовая дисциплина, это стандартизированные показатели труда, это ответственность высокой государственной пробы.

Структуры, не заинтересованные в конкурировании с общественными организациями, стараются дискредитировать общественные организации, которые получают социальный заказ. Общественные образования, вступающие в контрактные отношения

с государством, должны осознавать всю степень своей ответственности.

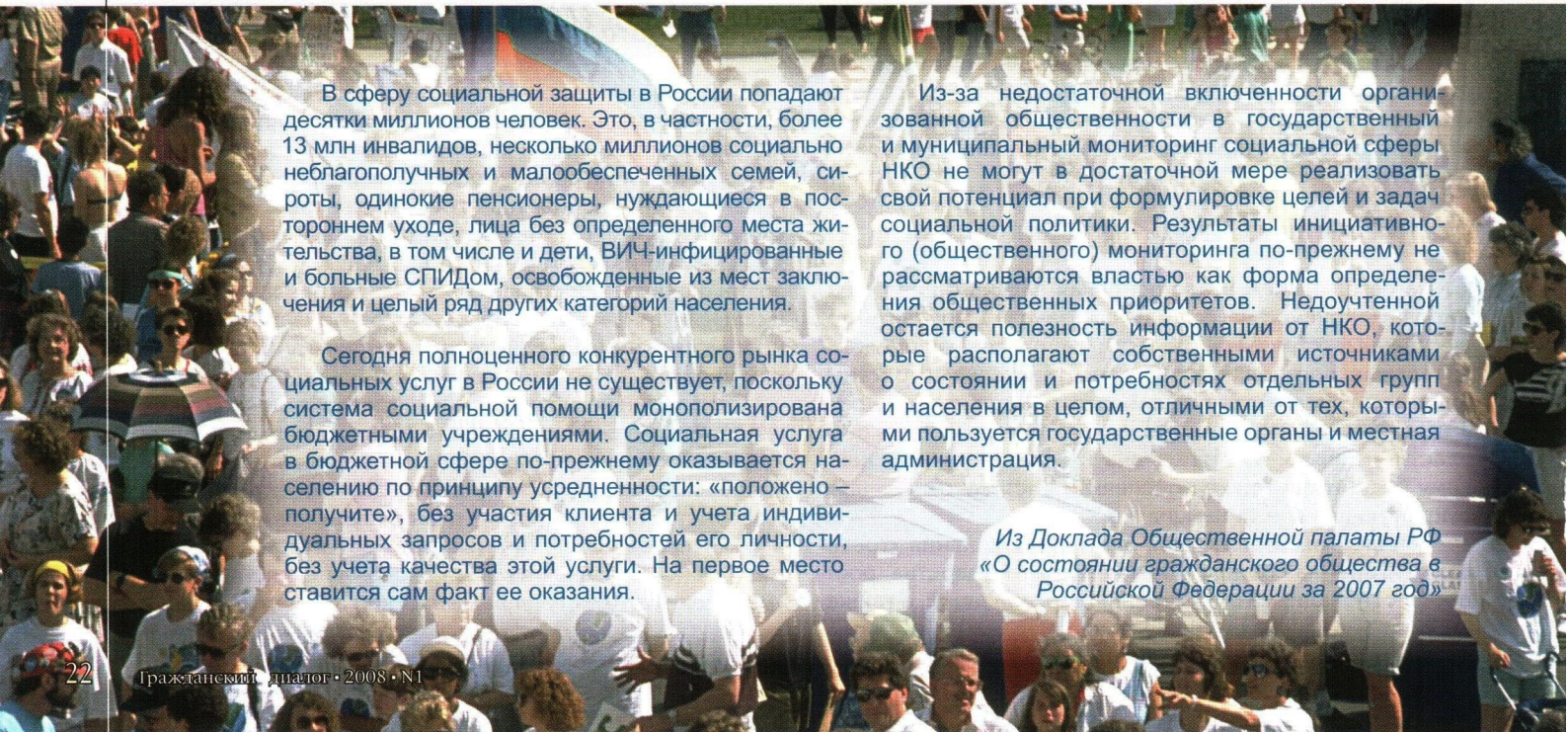
## Защитить права и интересы

Исходя из этих рассуждений, мы приходим к пониманию необходимости в перспективе создания независимых структур, которые будут призваны защищать не только права общественных организаций в целом в системе отношений с властью. И отдельные участники общественного движения как новая специфическая трудовая группа населения тоже должны подпадать под защиту.

В сфере интересов этих структур должны также быть: законы и нормативные акты, регулирующие производственные отношения в общественных организациях, включая труд волонтеров; выработка норм и стандартов на проведение конкурсов на социальный заказ; участие в лоббистской деятельности при формировании бюджетов всех уровней; отстаивание интересов общественных организаций, заключивших контракт на выполнение социального заказа с государственным заказчиком; участие в разрешении трудовых споров, которые неизбежно будут возникать между организациями и заказчиками, а также внутри организаций.

Мы понимаем трудность создания обширных ассоциаций общественных организаций. Создание таких ассоциаций часто сопровождается нежеланием поступиться своей независимостью. И только высокая степень самоорганизации и жизненная необходимость могут заставить общественные организации сформировать органы и структуры, которые будут защищать их трудовые права и интересы. Это потребует от тех, кто заявит себя на этом поприще, большого самообладания и преодоления собственных амбиций.

Общественное движение в нашей стране состоялось, и основное приобретение для общества – это творческий потенциал людей, которые стали себя соотносить с общественным движением. Критическая масса такого творческого потенциала переросла определенный уровень, при котором уже не наличие денег определяет выживание этой трудовой группы населения, а факт формирования их трудовых интересов и реальность того, что они делают. ■



В сферу социальной защиты в России попадают десятки миллионов человек. Это, в частности, более 13 млн инвалидов, несколько миллионов социально неблагополучных и малообеспеченных семей, сироты, одинокие пенсионеры, нуждающиеся в постороннем уходе, лица без определенного места жительства, в том числе и дети, ВИЧ-инфицированные и больные СПИДом, освобожденные из мест заключения и целый ряд других категорий населения.

Сегодня полноценного конкурентного рынка социальных услуг в России не существует, поскольку система социальной помощи монополизирована бюджетными учреждениями. Социальная услуга в бюджетной сфере по-прежнему оказывается населению по принципу усредненности: «положено – получите», без участия клиента и учета индивидуальных запросов и потребностей его личности, без учета качества этой услуги. На первое место ставится сам факт ее оказания.

Из-за недостаточной включенности организованной общественности в государственный и муниципальный мониторинг социальной сферы НКО не могут в достаточной мере реализовать свой потенциал при формулировке целей и задач социальной политики. Результаты инициативного (общественного) мониторинга по-прежнему не рассматриваются властью как форма определения общественных приоритетов. Недоучтенной остается полезность информации от НКО, которые располагают собственными источниками о состоянии и потребностях отдельных групп и населения в целом, отличными от тех, которыми пользуется государственные органы и местная администрация.

*Из Доклада Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год»*