

Российский благотворительный фонд
"Нет алкоголизму и наркомании"
(Фонд "НАН")

**СОЦИАЛЬНАЯ РЕФОРМА:
ПУТЬ К ГРАЖДАНСКОМУ
ОБЩЕСТВУ**



МОСКВА
1997

СОЦИАЛЬНАЯ РЕФОРМА:

ПУТЬ К ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ

Реформы, происходящие в настоящее время в нашем обществе, затронули практически все сферы жизнедеятельности: политическую, экономическую, социальную, межнациональную. И, естественно, эти изменения приводят к активизации деятельности общества в указанных сферах. Меняется система взаимоотношений, складывающихся между различными группами и слоями общества.

Активные преобразования советского общества в последнее десятилетие вскрыли огромный пласт общественной жизни и социальной активности населения (в широкой трактовке этого понятия), и, соответственно, массу проблем, накопившихся в этой сфере как за весь советский период, так и в последнее время.

Государство, принимающее на себя сегодня всю тяжесть бремени по организации управления и финансированию расходов в социальной сфере, очевидно, не может справиться с этой глобальной и всеобъемлющей задачей. Количество средств, вкладываемых в государственные структуры, работающие в социальной сфере, согласно одному из законов *Паркинсона*, никак не сказывается на эффективности самой политики. В самом благополучном государстве невозможно решить все проблемы общества с помощью деятельности государственного аппарата.

Сегодняшний этап развития гражданского общества в России характеризуется активным государственным строительством в социальной сфере. Необходимо придать конструктивную направленность этому процессу, стимулировать развитие **социального партнерства**.

На основе собственного многолетнего опыта работы в различных областях государственной и негосударственной сферы, знаний и навыков, приобретенных в сотрудничестве с некоммерческими организациями и работе в них, на базе проведенного детального анализа конкретных программных документов органов государственной власти, авторы настоящей книги предлагают свои варианты решения проблемы построения гражданского общества в России.

ГЛАВА I.

РЕФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ...

В этой главе мы предполагаем провести подробный концептуальный (идеологический), методологический, и правовой анализ такого нормативно-правового документа, как **“Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов”**¹.

Прежде всего, необходимо исходить из того, что любая программа - есть продукт:

1. объединенный некоей общей завершенной концептуальной идеей;
2. опирающийся на корректно проведенный анализ возможных многопараметровых последствий различного характера - социальных, экономических, политических, финансовых, межнациональных и т.п.;

3. снабженный конкретными, реально функционирующими механизмами:

- 3.1 ее запуска (инициации и действия);

- 3.2 контроля за ее ходом с инструментарием для осуществления возможных корректировок;

- 3.3 многоступенчатой оценки ее реализации, протекания и конечной эффективности;

4. имеющий достижимые ближайшие и перспективные цели, основанные на **обязательности присутствия** всех предыдущих, нами перечисленных, положений.

Из всего вышеназванного в указанной программе присутствуют лишь некоторые механизмы запуска (подробнее о них - в самом ее анализе) и, естественно, - цели. Главное ведь - указать цель, а каким путем мы к ней пойдем - не суть важно.

Вся программа чрезвычайно эклектична. Она не имеет какой-либо зримой концепции и напоминает мозаику, так и не собранную в единую картинку. Тем не менее, некоторое единение идеологии и методологии в ней все же имеется.

И здесь необходимо отметить два аспекта, являющихся **ключевыми** для решения задачи поиска **идеологической** основы, два - в области **методологии** предлагаемых социальных реформ, а также два системных:

1.1 Во всех развитых странах в настоящее время (и уже на протяжении значительного периода времени) основной упор в социальной сфере делается на развитие гражданской инициативы, ее реализацию. В обществе и, что не менее важно, - в руководстве государства, должно сложиться понимание очевидности сказанного. Необходима конституализация, методологическое и правовое закрепление, а затем и воплощение на практике модели **реального социального партнерства**, если исходить из конституционного принципа, что Российская Федерация - социальное государство.²

В России в последние годы сложилось **ложное** понимание этого термина, как комплекса взаимоотношений между **государством (так называемый - 1-й сектор экономики)**, в лице органов его власти, **предпринимателями (2-й сектор)** и **профессиональными союзами**, что **принципиально неправильно**. **Третьим сектором**, по существу, в отличие от ныне преобладающего представления, являются не профсоюзы, а, **юридически оформленная, общественная некоммерческая инициатива**.

Тред-юнионистский подход чрезвычайно сужает масштабы возможного сотрудничества между **государством и обществом (социумом)**. При таком подходе из рассмотрения выпадают огромные социальные слои населения, не ставящие перед собой цель защиты трудовых интересов граждан. Тем самым, **один из элементов системы социального партнерства** представляется как **универсальный, исчерпывающий весь спектр системы**.

С другой стороны, неправильно было бы предположить, что общество в целом может быть тем партнером, с которым государство сможет сотрудничать. Необходима **юридическая оформленность** гражданской инициативы, неважно, коммерческую или благотворительную цель эта инициатива преследует.

1.2 Другая концептуальная ошибка, допускаемая при декларировании реформ в социальной сфере, основывается на представлении, что весь **комплекс социальных проблем** и **гражд дане**, являющиеся носителями этих проблем - есть исключительно **объекты** нормативного и административного регулирования. Такой манипулятивный подход не предусматривает какого бы то ни было участия самих граждан в решении проблем общества, то есть не позволяет им стать **субъектами партнерства**. Участие в выборах и референдумах, а также организованные гражданские акции при этом выглядят, скорее "фиговыми листочками" демократии, нежели непосредственными формами ее осуществления.

2.1 Методологический аспект является не менее важным. Общеизвестно, что распыление сил или средств всегда ведет к уменьшению эффективности предполагаемого действия. Следовательно, до тех пор, пока основой при составлении бюджета социальной сферы будет **от раслевое финансирование**, а не **целевые социальные программы (ЦСП)**, даже выполнение этого бюджета по расходам не даст ожидаемых положительных результатов.

Целевое направление средств на реализацию **социальных программ** используется сейчас достаточно бессистемно, а выполнение обязательств государства по финансированию таких программ столь же неустойчиво, как и финансирование всей социальной сферы в целом. Чем же, в этом случае, **ЦСП** будут лучше **от раслевого финансирования?**

2.2 Решение вопроса лежит в плоскости механизмов реализации социальных программ. Увеличение ответственности государства возможно на контрактной основе между государством (**заказчиком**), в лице его исполнительных органов или лиц, которым указанные органы передают соответствующие финансовые и иные ресурсы и **исполнит элем** соответствующего контракта, определяемого на основании **открытого публичного конкурса**³.

3.1 Первая системная ошибка указанной программы заложена в непрерывных ссылках на реформирование законодательной правовой сферы. Отсутствие сослагательного наклонения при формулировании условий успешного осуществления тех или иных преобразований порождает изначальную неустойчивость всей программы. Правительственная программа не может содержать **принят ие** законов (то есть, - действий и событий **внешнего** порядка) в качестве собственных элементов, обеспечивающих ее выполнение.

3.2 Постоянные авторские ремарки в тексте анализа программы свидетельствуют о несоответствии предлагаемых нововведений именно **социальному реформированию**. Разработки в сфере технологии области строительных материалов, терминологические новшества не могут являться преобразовательными мерами.

Перейдет теперь к практике социального реформирования.

Вышеупомянутая нами Программа социальных реформ Правительства представляет собой типичный образец нормативного воплощения застойного мышления.

I. СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

1.2^{*)}, ^{**) “Постепенно формируется система коллективно-договорных отношений между социальными партнерами на всех уровнях”.}

Между социальными партнерами существуют не только коллективно-договорные отношения. Более подробное рассмотрение этих позиций см. в подразделе “Развитие Социального Партнерства” раздела III.

2.1. “Недостаток бюджетных средств ограничил возможности государства в проведении активной социальной политики”.

Налицо чисто экстенсивный подход к вопросу о возможностях проведения активной политики! Как раз наоборот, поскольку **достаточность** средств порождает возможность продолжения пассивного подхода, а вот *недостаток* ограничил эти возможности, - и потребовал *акт ивизации* этой политики.

3.2. “В результате в обществе нарастало социальное иждивенчество”.

В обществе *не ижживалось* социальное иждивенчество. Социалистическое общество изначально иждивенчески настроено. На самом деле в обществе иждивенческие настроения *консервировались*.

II. ГЛАВНЫЕ ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

5.3.3. “Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов...”

Это не является мерой непосредственного социального реформирования и может быть использовано только как один из его **инструментов**.

5.3.4. “законодательное закрепление порядка определения и использования показателя величины прожиточного минимума...”

То же, что и п.5.3.3!

5.7.4. “начать реализацию комплексной программы создания и сохранения рабочих мест ;...”

Программу создания и сохранения рабочих мест необходимо было предусмотреть не на втором (1998-2000 г.г.), а на первом этапе реформ. В сущности, такая программа должна была существовать перед самым началом экономических реформ (1991 год)! Причем в ней, уже тогда, должна была быть заложена осознанная потребность в коренной перестройке всей структуры рынка труда (начиная с соотношения долей рабочих мест в производстве и сфере обслуживания, и, кончая учетом модернизации рынка труда на базе вновь возникающих групп современных профессий и социальных технологий).

5.8. “В последующем, на основе стабильного экономического роста и усиления ориентации экономики на более эффективное удовлетворение потребностей человека, предстоит создать прочные предпосылки для устойчивого социального развития, формирования общества, открытого для широкой социальной интеграции, позволяющего людям в максимальной степени реализовать свой потенциал”.^{*)}

Широкая социальная интеграция и максимальные возможности реализации потенциала общества, - **не следствие** стабилизации экономического роста и социального развития, а **рычаг** для этого! *Причина* перепутана со *следствием*.

6.3. За исключением п\п 6.3.4., мероприятия этого пункта либо не касаются социальной сферы: (“обеспечить стабильное финансирование отраслей социальной сферы и федеральных социальных программ...”

*) нумерация предлагается авторами настоящей работы для упрощения поиска необходимой цитаты.

**) цитаты, приводимые при анализе Программы авторы использовали только с учетом контекста - для сохранения смыслового содержания, заложеного ее авторами.

*) Авторы статьи приносят свои извинения за столь длинную и громоздкую цитату, однако без нее может быть неясна бездна между нормами, принятыми во всем мире и логикой и психологией составителей Программы.

- это вопрос эффективности действия финансово-экономической системы, и реформы в социальной сфере имеют к этому вторичное, пассивное отношение), либо расплывчаты и туманны, без ясного, четко прописанного, механизма (“**повысить финансовую стабильность и эффективность использования средств государственных внебюджетных социальных фондов**

- п\п 6.3.2, 6.3.3., 6.3.5.).

8. В **главных задачах Программы** нет ни слова о мерах по активизации **самого** общества для решения задач реформирования.

Таким образом, общество в Программе представлено в виде **пассивного** объекта приложения усилий Правительства, а не равноправного **партнера** для совместных действий. Налицо чисто манипулятивный подход вместо создания механизмов **социального партнерства**.

III. РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ТРУДА И ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Подраздел: **ОПЛАТА ТРУДА**

1.3. Минимальный размер оплаты труда чрезвычайно низок и искусственно сдерживается во многом из-за того, что вместо функции законодательного определения минимального уровня оплаты труда он стал выполнять несвойственную ему роль технического норматива при определении величины ряда социальных выплат и административных санкций”.

Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) сдерживается, в первую очередь, неспособностью государства выплачивать существующую заработную плату, а не указанными причинами.*)

4.5. Установление размера тарифной ставки I разряда - не реформационная, а механическая мера. От этого ровным счетом ничего не изменится, если при этом заработную плату все равно платить не будут.

4.9.1. *Непрерывный стаж работы* - устаревший показатель, отражающий экстенсивный характер подхода к реформам. Эффективность труда никак не зависит от усидчивости работника.

4.9.2. “**проводить повышение ставок заработной платы работников бюджетной сферы не только в зависимости от темпов роста потребительских цен, но и с учетом динамики заработной платы во внебюджетной сфере”.**

Такой подход возможен только при том, что появятся дополнительные средства в бюджете. А как? Откуда?

4.11.1. “**повысить МРОТ...**” повысить можно, однако, откуда для этого средства? И прибавит ли это стабильности в выплате людям заработанных денег.

4.11.2. “**отказаться от использования МРОТ...**” можно, но:

а) как тогда устанавливать размеры социальных выплат - предложения нет, так же, как нет и предложений по внесению изменений в Кодекс об административных правонарушениях (там также используется МРОТ);

б) отказ, сам по себе - не реформа, отсутствие же реальных механизмов свидетельствует о том, что реальных идей в вопросах социального реформирования не много.

4.12. “**...при наличии задолженности по оплате труда в акционерных обществах активы, в том числе ликвидные основные фонды и оборотные средства, подлежат продаже на аукционе с направлением полученных средств на погашение задолженности по заработной плате”.** Недопустимое администрирование, нарушающее правовые основы распоряжения средствами частных предприятий, минуя процедуру **судебного** признания предприятия **банкротом!** Следствием указанных мер станет:

4.12.1. а) обвал значительной части предприятий негосударственного сектора экономики (продажа основных средств и оборотных активов акционерных обществ - только по решению суда, а

*) *Поскольку тема, прозвучавшая в этом месте Программы, а также тема об установлении нового социального стандарта (минимальной часовой оплаты труда) в дальнейшем неоднократно присутствуют, у авторов настоящей статьи сложилось впечатление, что об этом и есть основное содержание Программы реформ.*

судебная система к таким объемам дел не готова (неизвестно, есть ли по этому поводу предварительные проработки?);

4.12.2. - в государственном секторе произойдет массовый уход управленческих руководящих кадров!);

б) создание специальных целевых фондов, не облагаемых налогами и формируемых для защиты прав трудовых коллективов по вопросам выплаты заработной платы на предприятиях, налоговым законодательством не предусмотрено, а, при возникновении, - создаст дополнительную возможность для уклонения от уплаты налогов.

Кроме того, это вопрос *финансового и налогового*, но никак не **социального** реформирования.

Подраздел: **РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Содержание подраздела неадекватно его названию. Считая, что социальное партнерство - есть механизм регулирования социально-трудовых отношений, авторы Программы делают грубейшую концептуальную ошибку, порожающую последующее методологическое бессилие.

Тем самым, чрезвычайно сужается сфера применения понятия "**социальное партнерство**", как системы взаимоотношений *государств* и *обществ* (социума). Это приводит к недопустимому исключению огромных социальных слоев населения, не имеющих ничего общего с трудовыми отношениями:

- дети;
- инвалиды;
- пенсионеры и престарелые граждане и многие другие.

Кроме того, Программа практически не содержит позиций, связанных с созданием и развитием взаимоотношений государства с общественными организациями, некоммерческими и благотворительными, состоящими из социально активных групп населения, чья деятельность направлена на решение проблем и защиту указанных категорий граждан, защиту экологических интересов, права, воссоздания культурных и исторических ценностей, здорового образа жизни.

Следовательно, Программа, в очередной раз, рассматривает значительную часть общества как пассивный **объект** своего воздействия, а не **субъект** в партнерских отношениях.

Таким образом, *элемент* системы социального партнерства представлен как универсальный, исчерпывающий **весь** спектр системы!

IV. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

Подраздел: **ЗАНЯТОСТЬ И БЕЗРАБОТИЦА**

2.2. Генеральная схема развития рабочих мест (ГСРРМ) - введено понятие об огромном документе без какой-либо минимальной расшифровки его содержимого (количественный, качественный, территориальный, временной и др. показатели).

3.2. нужно не смягчение социальных последствий долговременной (застойной) безработицы, а активизация работы над подготовкой **ГСРРМ**, в котором должно быть предусмотрено недопущение такого рода безработицы.

3.3. эта позиция, а также п\п **3.4., 3.5.(ч.1.), 3.6.(ч.1.), 3.7.-3.9.** - суть некоторые элементы **ГСРРМ**. Т.е., вместо более подробной расшифровки самой **ГСРРМ**, ее элементы предъявлены в качестве самостоятельных мероприятий.

3.5. (ч.2.) Отказ от **МРОТ** при определении размера пособия по безработице никакого отношения к реформе не имеет.

Несомненно, что никакие терминологические, псевдосмысловые новации не способны реформировать, т.е. радикально изменить ситуацию в социальной сфере.

Поэтому, отказываясь от дальнейших замечаний к употребляемым и вновь предлагаемым терминам, считаем необходимым отметить, что реальные действия и меры лежат вне сферы терминологической.

3.6. Прямое противоречие с **п.3.5. (ч.1.)** настоящего Подраздела Программы. "**субсидии из фонда занятости...для поддержки лиц, не имеющих работу свыше шести месяцев**".

Такая ситуация, когда человек не имеет долгое время работу возможна в случаях:

- а)** невозможности получить работу по специальности в данное время, в данной местности;
- б)** отсутствия службы по переподготовке кадров, или ее неэффективной работы;

в) нежелания работать.

Первые два случая допустимы и возможны при том, что не реализуется ГСРРМ, и, поэтому, ее скорейшая разработка и внедрение чрезвычайно важны.

Третий случай диктует необходимость отказаться от поддержки такой категории граждан, так как это и принято в мировой практике. Речь идет, естественно, о трудоспособных гражданах в трудоспособном возрасте.

3.9. Дополнительные социальные льготы для увольняемых в условиях массового высвобождения рабочей силы - непосильное бремя для вынужденного это сделать предприятия (речь, видимо, можно вести только о сокращениях на благополучных предприятиях при реорганизации, автоматизации производства. Однако, в этом случае, - и это проблема менеджера, - необходимо создание целевых фондов предприятия, формируемых на начальном этапе реализации такой реорганизации).

У "лежащих" предприятий таких фондов нет и быть не может.

Подраздел: **РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА**

2. Содержание пункта свидетельствует о том, что Программа предусматривает достаточную насыщенность государства учреждениями профессиональной подготовки и переподготовки кадров, в т.ч. и по структуре специальностей и профессий, чего на самом деле нет.

Кроме того, такая потребность может быть определена, а динамика этой потребности может быть оцененной **т олько** при создании и реализации ГСРРМ - и **никак не ранее!**

Структура распределения трудовых ресурсов в России в настоящее время далека от сложившейся в мировом сообществе. Следовательно, неизбежен и крайне необходим процесс быстрого расширения системы подготовки и переподготовки кадров для нужд социальной сферы. Этот процесс в виде системных действий в Программе отсутствует.

V. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Дополнить раздел п.3.4.:

Учесть при разработке бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации программы и мероприятия, направленные на развитие территорий, выбранных в качестве приоритетных в рамках концепции государственного регулирования внутренних миграционных потоков (эта концепция должна быть скоординирована, в свою очередь, с концепцией освоения и развития Российской Федерации и ее регионов).^{*)}

VI. РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

1.8. Вывод реально базируется не на п.п.1.1.-1.7., а на недостаточном контроле за целевым и целесообразным расходованием этих средств.

Указанный раздел являет собой пример, каким может быть взгляд на одну из отраслей социальной сферы. Определенная часть социального страхования (дополнительное медицинское и социальное) перекладывается на негосударственный сектор. При этом, за государством закрепляются законодательная и конт рольная функции. Достойный пример для подражания при распространении на другие отрасли социальной сферы.

Однако, в указанном разделе совершенно выпала из поля зрения необходимость **внешнего** упрощения структуры обязательных социальных платежей и их объединения. Т.е., суммарная отчетность приобретает вид **одного информационного** и **финансового** потока (а не 3-4 как сейчас), который разделяется на несколько соответствующей государственной структурой (**Минфин** или **ГНИ**), а не самими работодателями (налогоплательщиками).

VII. РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

) Наст оящее дополнение необходимо сделать, однако, видимо, в переработанной **новой Программе, поскольку уже сейчас очевидно, что эта Программа неж изнеспособна в принципе.*

2.2.3. Недопустимая **выборочность** в директивного администрирования: по сравнению с силовым решением ситуации раздела **III** (подраздел: **Оплата Труда**, п/п **4.12.**), здесь предлагаются меры по дальнейшей патерналистской поддержке “лежащих” предприятий!

VIII. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Краеугольный вопрос всей Программы. Принцип подхода. В рассматриваемой Программе безраздельно властвует **манипулятивный** подход, исключающий общественную активность граждан, возможность решения значительной части проблем путем поддержки и содействия их самоорганизации.

Историей мирового сообщества уже доказано, что государство не в силах обеспечить “всеобщее благоденствие”. Следовательно, указанные меры **заранее** обречены на провал.

Подраздел: РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

3. Вместо развития **самой** общественной инициативы, акцент предполагается сделать на “**более активное привлечение средств граждан...**”! Спасение утопающих - дело рук самих утопающих! Другими словами: “Граждане! Платите больше. Дайте нам больше денег - и вам станет легче!” Потрясающая по своему цинизму формула!

Подраздел: СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ИНВАЛИДОВ

2.8. “**Разработать программу государственной поддержки общественных объединений инвалидов и специализированных предприятий, использующих труд инвалидов**”.

Эта программа реально не нужна, поскольку такая работа будет автоматически реализована в рамках различных целевых социальных программ (ЦСП) с помощью механизмов государственных и муниципальных социальных заказов (ГимСЗ).

Подраздел: СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ, КОМПЕНСАЦИОННЫЕ ВЫПЛАТЫ И СТИПЕНДИИ

1. “**Система социальных пособий...позволила ст абильно компенсироват ь в определенной мере населению потери денежных доходов от высокой инфляции**”.

Формула не соответствует реальному содержанию и для Программы чрезвычайно туманна!

IX. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЬИ, ЖЕНЩИН, ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ

3.3.7. “**реализация мер по обеспечению более широкого представительства женщин в органах государственной власти**”.

Очень туманная формула, без каких-либо конкретных механизмов. В результате непонятно, с помощью каких шагов указанные меры будут реализовываться. Видимо, путем создания дополнительных **одномандат ных ж енских округов!**

4.1.2. “**повышение эффективности использования выделяемых средств... за счет объединения ранее принятых программ, концентрации усилий на наиболее важных и приоритетных направлениях этих программ**”.

Решение вопроса реального повышения эффективности использования указанных средств лежит в принципиально иной плоскости. Об этом - см. **Концепцию Социальных Реформ (КСР)**. Если объединять ранее утвержденные программы, то от этих программ останутся их куски, “наиболее важные и приоритетные”. Но это не реформа, а отказ от ранее принятых, широких программ или их пересмотр.

X. РЕФОРМЫ В ОТРАСЛЯХ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Подраздел: ОБРАЗОВАНИЕ

2.2.4. Решается с помощью п/п 2.2.5. При этом стандарты и нормативы п/п 2.2.5. давно уже должны существовать.

Подраздел: **ЗДРАВООХРАНЕНИЕ**

2.1.3. “повышение эффективности использования финансовых, материальных и кадровых ресурсов здравоохранения”.

За счет чего должна быть повышена эффективность? Программно важная позиция не содержит реальных механизмов и становится **пустой декларацией**.

4.1. Предлагается переименовать законопроект “О частной системе здравоохранения” - и назвать его: “О негосударственной системе здравоохранения”.

Подраздел: **КУЛЬТУРА**

Общие фразы без конкретных реформационных мероприятий и мер.

Подраздел: **ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА, СПОРТ, ОТДЫХ И ТУРИЗМ**

3.2. “Приоритет...на реализацию быстрокупающихся проектов”.

А как же все остальные проекты? Такой, чисто коммерческий подход неизбежно оставит за пределами внимания государства огромное количество проектов, имеющих культурное, воспитательное, патриотическое значение.

Подраздел: **ЖИЛИЩНАЯ СФЕРА**

4.1.4. “уменьшение себестоимости жилья за счет применения передовых технологий...”.

Это реформирование не в социальной сфере, а в индустрии технологий строительных материалов. Некорректен **объект** реформационного воздействия.

XI. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ В СЕВЕРНЫХ РАЙОНАХ СТРАНЫ

2.6.1. “выравнивание условий бюджетного финансирования социально значимых расходов”.

Недопустимо! Потому, что в настоящее время:

а) не равны стартовые позиции - тем самым отставание только **усилится**, в т.ч. за счет неодинакового уровня эффективности расходования этих средств в настоящее время;

б) не равны возможности регионов, различна степень их развитости (инфраструктура, коммуникации, капитальное и жилищное строительство, структура и количественные показатели населения. От количественных показателей, в определенной мере, изменяется и необходимость применения иных подходов при решении социальных проблем.

2.6.2. не просто “поддержка”, а “**акцентированная поддержка**”.

5.3.2. “разработать программу переселения избыточного населения из районов Севера”.

Переселение (а, следовательно, трудоустройство, строительство жилья, предприятий и других элементов инфраструктуры) значительно дороже, чем **акцентированное** социальное развитие в **самых** проблемных регионах. Следовательно, это предложение экономически (и социально) **крайне неэффективно**. Необходимо развивать коммуникации и инфраструктуру в этих регионах, дабы не допустить **вынужденной** миграции.

5.4. “...социальная политика будет направлена...на снижение демографической нагрузки..., что позволит смягчить остроту проблем занятости, обеспеченности объектами социальной инфраструктуры и жилья...”.

Вывод один: нас должно меньше быть. Меньше народу - больше кислороду.*)

XII. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Общие слова и декларации без конкретики (2., 3.4.2.), экстенсивные методы (3.6.1., 3.6.4.).

Основной принцип заложен исключительно в пожеланиях получения дополнительных финансовых средств. Побольше бы денег - это было бы хорошо!

3.3.2. Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления”(?). Они изложены в Главе V Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.⁴

3.6.1 “усилить роль экономических рычагов привлечения ресурсов в социальную сферу... методами налогообложения доходов юридических и физических лиц...”.

Сверх Налогового Кодекса РФ - нельзя! Необходимо стимулировать привлечение средств, путем повышения государственного статуса инвестиций средств предприятий, организаций и граждан в социальную сферу.

3.6.2. “привлекать средства населения...”. Каким образом? Механизмов нет.

3.6.4. “привлекать международные займы...”.

Все три позиции исключительно экстенсивны, и не являются реформационными, поскольку не содержат механизмов.

Итак, постатейное изложение критических замечаний в адрес принятой Программы закончено. Столь подробная и детализированная ее критика имела своей целью прояснение того факта, что, будучи неверной концептуально, эта Программа значительно грешит и во многих мелких деталях.

Состояние социальной сферы и степень эффективности мер, предпринимаемых и предлагаемых в Программе Правительством для улучшения социального положения населения, на наш взгляд, оценивается как **неудовлетворительное**.

На основании вышеприведенного анализа Программы социальных реформ, мы берем на себя смелость утверждать, что подавляющее большинство мероприятий и мер, содержащихся в ней не будут выполнены или дадут совершенно не ожидаемый, подчас, - *обратный* результат, в силу:

- 1) ошибочности принципов заложенных в основу Программы;
- 2) отсутствия или явной недостаточности конкретных механизмов предлагаемых мероприятий и мер. И, в первую очередь - механизмов контроля и оценки адекватности результатов этих реформ предлагаемым мероприятиям и мерам, прилагаемым усилиям и выделяемым для этого финансовым ресурсам;
- 3) патерналистского характера взаимоотношений в системе: государство - общество, заложенного в ее основу;
- 4) дефицита реальных, свежих и осмысленных, с точки зрения государственного строительства и реального реформирования, идей.

В итоге реализация Программы уже сейчас находится под угрозой срыва. И это достаточно очевидно. Налицо негодность этой Программы не только в идеологии, но и в методологии, и в деталях.

Не случайно, что эта Программа, принятая Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 года №222, даже **не упоминается** в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 марта 1997 года №292 “Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 1996 году и задачах на 1997 год”.⁵ Через две недели после выхода Постановления №222 о нем уже забыли! Налицо чрезвычайно развитая функциональная изоляция между отраслевыми министерствами Правительства (Скорее всего, **Министерство экономики**, при подготовке Постановления №292 не учитывает содержания Постановления №222, которое разрабатывалось в **Министерстве труда и социального развития**, а **Правительство** в целом - не способно скоординировать нормативную базу). Однако, выяснение этого факта и вывод, о необходимости улучшения координации действий различных министерств относятся, скорее, к вопросам структурно-

*) *Авторы статьи вынуждены повторно и многократно повторять тезис об экстенсивных механизмах решения всех проблем социальной сферы в Программе.*

управленческого реформирования. Было бы желательно, чтобы такого рода **проблемы** нашли свое разрешение в результатах работы Комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации.⁶

Нас интересует сейчас *только социальная сфера* и ее *реформа*.

Несомненно, что для этого необходимы **принципиально новые** направления и методы.

Авторам настоящей работы не хотелось бы, чтобы у читателя сложилось впечатление о безысходности состояния в социальной сфере. Поэтому, Вашему вниманию будет предложена **Концепция**, являющаяся по существу *альт ернат ивой* Программе, утвержденной Постановлением №222. Однако, предварительно необходимо постулирование некоторых основополагающих принципов и концептуальных идей.

ГЛАВА II.

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ - ОСНОВА СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Социальный заказ - это та из немногих форм государственного устройства, которая дает возможность сохранить уникальность и самобытность каждой общественной организации с одной стороны, и, с другой стороны, финансово поддержать деятельность этой организации пропорционально и достойно 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.
- Представительным органам власти - ориентироваться на умонастроения общества, а не на абстрактные цифры, рождаемые в коридорах исполнительной власти.
- Исполнительным структурам власти - 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, создать новые рабочие места в области социального обслуживания населения и переориентировать наиболее активную часть населения на самоутверждение в решении конкретных и необходимых обществу социальных задач, что, в конечном итоге, и определит *эффект ивную* социальную политику.

Деньги - это не только самооценка, - это некое организующее начало. Государство, прежде чем дать деньги, должно понять, кому оно дает деньги и каков механизм их выдачи и контроля за их расходованием. Общественные организации, добиваясь государственных субсидий, должны научиться говорить на понятном государству языке, ясно излагать свои цели и задачи, при этом не только устно декларируя их, но и текстуально обосновывая, что обеспечивает как самооценку своей деятельности, так и дает возможность стороннему наблюдателю понять важность и эффективность деятельности этой организации. Сам процесс конкурентирования общественных организаций за социальный заказ заставит эти организации действовать более профессионально и квалифицированно, обеспечит более высокий уровень самоорганизации и самодисциплины.

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

На сегодняшнем этапе основная задача - не *профанировать* конкурс на социальный заказ, а побудить общественные структуры научиться доносить 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 беспризорику, а обеспечить систему отношений в результате которой тот кто хочет это делать, мог бы это сделать.

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 спровоцирует еще больший рост числа людей, работающих в “третьем секторе”. Эти рабочие места будут создаваться 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.

В свое время такой профессиональной группой осознали себя сотрудники **Фонда НАН**. Многие задают вопрос: “Почему организация с таким специфическим названием **“Нет алкоголизму и наркомании”**, занимается общими вопросами социальной политики?”. Ответ на этот вопрос можно найти в истории организации. Изначально созданный группой профессионалов, Фонд НАН ставил перед собой весьма узкие профессиональные задачи - внедрение духовно ориентированных методов лечения в наркологическую практику, а также работа с группой риска, в том числе детьми из семей алкоголиков и наркоманов. Занимаясь этой проблемой, в 1992 году Фондом был открыт первый в Москве приют для беспризорных детей. При этом было очевидно, что реализуя эту программу, мы заполняем существующий вакуум в государственной системе социального обслуживания, а финансовые средства, которые выделяются на решение этой проблемы, расходуются не по назначению. Следовательно, было необходимо создать механизм, обеспечивающий рациональное использование бюджетных денег, инвестируемых в социальную сферу. Таково краткое изложение логической цепочки и хода событий, которые привели Фонд НАН к разработке законопроекта “О государственном социальном заказе”.

Именно в этот период времени формировался текст федерального закона “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”. И было принципиально важно появление мотива социального заказа в этом документе, впервые декларирующем юридический факт существования благотворительности в современной истории России. Это изначально определяло направленность и прикладное значение закона “О государственном социальном заказе”. Основная цель - поддержать конструктивную социальную активность граждан и ввести в цивилизованное русло взаимоотношения общественной инициативы и государства. После рассмотрения на Совете Пятой Государственной Думы нашего законопроекта, возникло понимание, что без предварительной подготовительной работы с исполнительными структурами власти, а также без принятия идеи социального заказа в регионах, закон не будет действенным инструментом. В силу этого понимания и ряда объективных причин, работа над законом в тот момент была прервана, и продолжена в Шестой Государственной Думе. Предварительно была проведена значительная подготовительная работа, на завершающем этапе которой состоялась конференция “Государственный социальный заказ: от теории - к практике” (март 1996 года). Первый день конференции прошел в виде слушаний в Московской Городской Думе, где рассматривался проект городского закона “О социальном заказе”. Круглый стол, состоявшийся на второй день конференции, позволил сопоставить позиции исполнительной власти, законодателей и общественных объединений из девяти регионов России. Конференция продемонстрировала зрелость властных структур и подготовленность общественных организаций.

В феврале 1997 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушание законопроекта. И это обсуждение показало, что сомнений в необходимости скорейшего принятия закона просто нет.

К настоящему моменту федеральный закон “О государственном социальном заказе” направлен для заключения в Правительство РФ перед вынесением на рассмотрение Государственной Думой в первом чтении.

Проект московского закона “О социальном заказе” направлен в Правительство Москвы для получения отзыва и внесения на рассмотрение Московской городской Думы.

Происходит нормотворческий процесс в Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и Екатеринбурге. А такие города, как Новосибирск, Владимир, Томск, Омск, Мурманск, Астрахань, Иркутск, Владивосток и ряд субъектов федерации, проявили интерес к этой теме и выражают готовность работать в этом направлении.

Это подтверждает, что 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, участники 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. И за этим осознанием последовал естественный логический вывод: зачем государству вкладывать значительные средства, продолжая гальванизировать труп ведомственных социальных служб и 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.

Следующий неизбежный логический вывод - конкурентность создаст возможность контролировать те небольшие средства, которые уже расходуются на социальную сферу, обеспечит прозрачность этого компонента бюджета, и ведомства перестанут сами планировать, сами осваивать и сами перед собой отчитываться за освоенные средства. Произойдет значительная экономия средств за счет уменьшения затрат на управленческий аппарат.

Эффективность расходования средств заложена и в механизме независимой экспертной оценки, осуществляемой в отношении проектов целевых социальных программ, самих целевых программ на промежуточных и конечном этапе, а также на этапе постпроектном. 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. Появится дополнительный мотив к профессионализации деятельности общественных организаций в ходе их конкуренции за бюджетные средства. Будут создаваться дополнительные рабочие места в сфере социальных услуг, произойдет перераспределение трудовых ресурсов из материального производства в социальную сферу. И весь механизм формирования социальных программ и, основанных на них, социальных заказов, обеспечит разумные и конструктивные взаимоотношения между общественными организациями, законодательными и исполнительными органами власти, что и станет, в конечном итоге, 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 жестко формулируемая, 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.

Нельзя сомневаться в том, что ряд государственных структур, не заинтересованных в конкурировании с общественными организациями, постарается дискредитировать общественные организации, которые получают социальный заказ. Общественные структуры, вступающие в контрактные отношения с государством, должны осознавать всю степень своей ответственности.

Исходя из этих рассуждений, мы приходим к пониманию необходимости, в перспективе, создания независимой структуры, которая будет призвана защищать права как общественных организаций в целом, в системе отношений с властью, так и отдельных участников общественного движения как формирующейся специфической трудовой группы населения. Сферу интересов этой структуры должны также охватывать 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. Перечисляя все эти задачи, мы понимаем трудность создания обширных ассоциаций общественных организаций. Создание таких ассоциаций часто сопровождается демонстрацией амбиций и нежеланием поступиться своей независимостью. И только высокая степень самоорганизации и жизненная необходимость может заставить общественные организации сформировать органы и структуры, которые будут защищать их трудовые права. Это потребует от тех, кто заявит себя на этом поприще, большого самообладания и преодоления собственных амбиций.

Мы убеждены, что прежде всего должны создаваться региональные отделения профессиональных союзов общественных организаций, и основная тяжесть работы ляжет именно на их плечи. Их деятельность наиболее перспективна, но пока наше государство весьма централизовано, и многие вопросы приходится решать на федеральном уровне, необходимо (на основе региональных отделений) создание независимого федерального профсоюза общественных объединений.

Основной задачей такого профессионального союза станет защита прав и отстаивание интересов граждан, реализующих свои трудовые интересы в организациях "третьего сектора".

Деятельность этого профессионального союза даст возможность:

- * разрабатывать и лоббировать законы и нормативные акты, регламентирующие существование общественных организаций, а так же вырабатывать нормы и стандарты их деятельности,
- * обеспечивать формирование федерального бюджета в соответствии с законом "О государственном социальном заказе",

- * осуществлять координацию деятельности региональных профсоюзов и местных профсоюзных организаций, направленной на регулирование внутренних взаимоотношений трудовых коллективов с руководством общественных объединений в рамках действующего трудового законодательства,
- * обеспечивать взаимосвязь и взаимодействие общественных организаций с федеральными органами власти,
- * брать на себя контрольные функции по соблюдению норм и законов, касающихся статуса и деятельности общественных объединений.
- * обеспечивать взаимосвязь с центральными СМИ и влиять на общественное мнение.

И это далеко не полный перечень целей и задач, которые могут быть поставлены перед региональными и общероссийским профессиональным союзом общественных объединений. Взаимное влияние процессов становления “третьего сектора” через формирование механизмов защиты профессиональных прав их трудовых коллективов и самой деятельности этих профсоюзов способно придать дополнительную устойчивость и новый импульс повышению устойчивости гражданского общества в России.

Сегодня, когда муссируется тема смерти общественных организаций в силу сокращения вкладываемых в российский “третий сектор” западных субсидий, совершенно очевидно, что 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, определяют инвестиции в эту сферу жизнедеятельности общества. Поэтому, рождение темы социального заказа сначала в Москве, а потом и молниеносное распространение этой идеи по всей России, стало событием предрешенным и неотвратимым. Согласованные совместные усилия властных и общественных структур, направленные на активизацию этого процесса, позволят ускорить формирование полноценного “третьего сектора” и, тем самым, реализацию таких жизненно важных, для становления гражданского общества, законов как Федеральные Законы “Об общественных объединениях”⁷, “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”⁸, “О некоммерческих организациях”⁹, “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, принятие и реализацию Федерального Закона “О государственном социальном заказе” и аналогичных законов субъектов Федерации.

Мы попытались раскрыть одну из стержневых идей реформирования социальной сферы. Теперь обратимся к действующим и перспективным механизмам реформирования социальной сферы, к возможностям взаимодействия всех сил общества в этой деятельности.

ГЛАВА III.

МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

1. Введение: программы, программы ...

К середине 1997 года Российская Федерация характеризуется как страна находящаяся в глубоком системном кризисе:

- экономика переходного периода России, не получив необходимых структурных преобразований в производственной сфере, представляет собой гипертрофированную и ориентированную на экспорт сырьевую страну со слабым сельским хозяйством, функционирование которой в значительной мере зависит от импорта продовольствия, важнейшего оборудования и материалов;
- коллапсирующая финансово-кредитная система с громадным дефицитом государственного бюджета, неуклонно растущими внешним и внутренним долгом, налогами, удушающими внутреннего производителя, функционирование которой во все в большей степени зависит от получения займов и кредитов от других стран и международных финансовых организаций;
- нереформируемая, полуголодная армия с постоянно растущими, в количественном отношении, внутренними войсками и силами полицейской направленности;
- разгул организованной преступности, которая, по оценкам некоторых специалистов, контролирует деятельность и вмешивается в развитие целого ряда отраслей;

- законодательная система, находящаяся в состоянии перманентного изменения с глубоко проработанными нормативно-правовыми актами в одних областях и совершенно отсутствующими в других;
- сохраняющая в себе черты административной системы управления советского периода, исполнительная власть федерального и местных уровней.

Такое состояние экономики не могло не сказаться негативно на демократических преобразованиях и строительстве гражданского общества в России. Если не вдаваться в детали, то коротко можно констатировать, что социальная сфера, относительно которой с советских времен "свято" соблюдается принцип остаточного финансирования, находится в состоянии упадка: деградирует наука, разрушается система высшего и среднего образования, здравоохранения, растет безработица, задерживаются выплаты заработной платы, пенсий и пособий и т.п.

Было бы, однако, несправедливо, нарисовав такую довольно мрачную картину, не сказать о том, что органы государственной власти предпринимают определенные шаги по выправлению сложившегося положения в социальной сфере. Но мы не будем перечислять имеющиеся позитивные сдвиги и достижения. Для целей этой статьи важно выделить и охарактеризовать другое. Любая книга по теории менеджмента обязательно различает важнейшие этапы разработки и реализации мер по совершенствованию или преобразованию в любой области человеческой деятельности. Они включают:

- а) выявление, описание и уяснение проблемы,
- б) установление заинтересованных сторон и выявление их систем предпочтений,
- в) целеполагание и выработку приоритетов, определение полного перечня задач,
- г) установление первоочередных задач, поиск подходов и обоснование выбранных методов решения, оценка и выбор наилучших вариантов по ряду критериев, включая экономические, социальные и политические,
- д) создание механизмов и процедур реализации найденных решений,
- е) выбор или назначение исполнителей,
- ж) стимулирование участия со стороны управляемой подсистемы или населения,
- з) контроль за исполнением мер и работ и отчетность исполнителя перед заказчиком и населением.

За прошедшее десятилетие в России было разработано, обсуждено и широко разрекламировано около сотни разного рода *реформенных* программ. Каждая из них объявлялась единственной, способной спасти Россию и вывести страну в передовые капиталистические сверхдержавы. Большинство программ требовало значительных бюджетных средств. И они были потрачены, не приведя к какому-либо зримому успеху. Ни одна из этих программ не была выполнена в запланированном объеме и не принесла ожидавшихся результатов, приведя к разбазариванию ресурсов страны.

Такие программы в большинстве своем не были поддержаны ни в правовом смысле, ни - что более существенно - со стороны реалистичного механизма их воплощения.

"Программатизация", к сожалению, наблюдается до сих пор. За звучным названием "Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 годов", помимо внутренней несостоятельности и обреченности на очередной провал, опять же не стоит никакого более-менее рационального и работоспособного механизма (см. анализ данной Программы).

Констатируя это, отметим, что в России существует достаточно хорошо отработанная процедура разработки программ. Разработан, принят Государственной Думой и уже отклонен Президентом Федеральный закон "О принятии и реализации федеральных целевых программ". Однако, в том числе и в законе, слабо поставлена работа по их экспертной оценке на разных стадиях их существования со стороны независимых специалистов и по созданию работоспособных механизмов реализации, корректировки и контроля за исполнением. В данной работе мы акцентируем внимание на вопросах создания механизмов социального взаимодействия НКО с органами государственной власти, необходимых для проведения реалистичной социальной реформы.

2. Кратко о "третьем секторе"

Некоммерческие, благотворительные и общественные организации, составляющие "третий сектор", являются одним из трех важных соучастников социального взаимодействия помимо органов государственной или местной власти, выступающей в роли заказчика, и населения или отдельных категорий жителей России, относящихся к благополучателям. Дадим краткую характеристику этому сектору.

Специфика развития третьего сектора России состоит в том, что вопросы управления, планирования, маркетинга, взаимоотношений в коллективе, связей с общественностью, взаимодействия с

государством обычно считались вторичными по отношению к основной деятельности НКО. Имеется много примеров, когда недостатки в организационном строительстве, управлении и развитии НКО погубили множество прекрасных идей. Невнимание к развитию НКО со стороны самих НКО идет вразрез с тем, что сегодня управленческие решения приходится принимать во все более сложном контексте проходящих в стране процессов, значительно изменяющих условия деятельности и предъявляющих к НКО новые требования (рис. 1).

РИС. 1. ПРОЦЕССЫ В РОССИИ, ВЛИЯЮЩИЕ НА НКО

* трансформация сознания целевых групп населения и формирование их интересов в результате реформ
 * изменение правовой базы
 * появление новых форм взаимодействия с государством
 * развитие общественной экспертизы
 * судебно-правовая реформа
 * профессионализация третьего сектора
 * формирование рынка услуг и другие тенденции

Формирование гражданского общества в России, принятие новых законов, изменение отношений между различными участниками демократических преобразований в стране выдвигают на первый план новые темы (рис.2).

РИС. 2. АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

* социальное партнерство как взаимодействие с государством, бизнесом и населением;
 * социальный маркетинг и формирование общественного мнения;
 * укрепление сотрудничества с другими общественными организациями;
 * развитие инфраструктуры третьего сектора;
 * подготовка и обучение сотрудников и добровольцев и др.

С нашей точки зрения важнейшим для становления гражданского общества является первое из приведенных в этом перечне направлений.

3. О действующих механизмах социального взаимодействия

Механизмы социального взаимодействия государства с НКО должны строиться исходя из следующих положений:

1. Четкая согласованная и недвусмысленная система правовых норм и регуляторов, обеспечивающих взаимодействие;
2. Открытые и контролируемые процедуры разработки и реализации программ социальных реформ;
3. Разнообразные формы и способы финансирования взаимодействия из разных источников на базе открытых конкурсов;
4. Фиксированные и согласованные правила оценки, осуществления и контроль отчетности за ходом исполнения.

Помимо Конституции и Гражданского Кодекса Российской Федерации, многие нормативно-правовые аспекты создания работающих механизмов взаимодействия государства с НКО обозначены в "статусных" федеральных законах, к которым относятся:

- ФЗ "Об общественных объединениях";
- ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений";¹⁰
- ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях";
- ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности";¹¹
- ФЗ "О некоммерческих организациях".

В этих нормативных документах закреплена идея создания комплексной системы поддержки активности юридически зарегистрированных гражданских инициатив по решению социально-значимых проблем, с которыми сталкивается российское общество. Эта идея не нова. Российское государство, как другие цивилизованные страны, опирается на два взаимодополняющих подхода:

а) различные формы и способы прямого финансирования работ по выполнению общественно значимых программ (государственные гранты, долговременные субсидии, оплата работ и услуг по контрактам или договорам, целевое финансирование по заявкам и др.);

б) разветвленная совокупность прямых и косвенных налоговых льгот, предоставляемых НКО, а также физическим и юридическим лицам, оказывающим денежную и материальную помощь НКО и благотворительным организациям (льготы при уплате налогов на прибыль, на собственность; льготы спонсорам при оплате подоходного налога, налога на наследство, льготные кредиты, гарантии при предоставлении кредитов и т.п., для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, переданные в НКО).

В результате в нашей стране начинает возникать целая совокупность механизмов социального взаимодействия государства и НКО при решении социально значимых задач, включая такие формы как:

- Государственный социальный заказ
- Социальное обслуживание
- Государственное социальное спонсорство
- Лоббирование
- Стимулирование социальной активности прямым финансированием
- Социальное и экономическое побуждение негосударственных спонсоров

В следующей таблице предложено описание перечисленных механизмов.

Таблица 1

Механизмы	Основное содержание механизма	Нормативно-правовая база
Государственный социальный заказ	Принципы, правила и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на социальные программы предприятиями независимо от форм собственности через конкурсный механизм	Проект федерального закона "О государственном социальном заказе"
Социальное обслуживание	Участие НКО в обслуживании населения наряду с другими организациями в таких сферах деятельности, где требуется лицензирование (медицинское обслуживание, образование и т.п.)	Федеральный закон "О некоммерческих организациях" (ст. 24) (Далее ФЗ "О НКО")
Государственное социальное спонсорство	Предоставление льгот некоммерческим и благотворительным организациям, включая: - льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей - полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом - материально-техническое обеспечение и субсидирование деятельности благотворительных организаций - отсутствие налогообложения грантов зарубежных организаций и фондов, а также безвозмездных целевых пожертвований, предоставляемых НКО, общественным объединениям и благотворительным организациям	ФЗ "О НКО" (ст.31), ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18), ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17), Ряд указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и инструкций Госналогслужбы РФ
Лоббирование	Легализация и правовое регулирование лоббистской деятельности для содействия реализации конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия	Проект федерального закона "О регулировании лоббистской деятельности в

Механизмы	Основное содержание механизма	Нормативно-правовая база
	решений органами госвласти, а также для обеспечения большей гласности о работе этих органов.	федеральных органах государственной власти"
Стимулирование социальной активности прямым финансированием	<p>Прямое, контрактно-договорное и конкурсное финансирование деятельности организаций и общественно полезных программ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - осуществление целевого финансирования и поддержки социально-значимых программ общественных объединений по их заявкам в форме государственных грантов, - заключение договоров на выполнение работ и предоставление услуг, - социальный заказ на выполнение государственных программ на конкурсной основе, - финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, реализуемых благотворительными организациями, - размещение среди НКО государственных и муниципальных социальных заказов на конкурсной основе - льготные кредиты и гарантии по кредитам 	<p>ФЗ "Об общественных объединениях" (ст.17) ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18) ФЗ "О НКО" (ст.31),</p>
Социальное побуждение негосударственных спонсоров	<p>Льготы физическим и юридическим лицам, оказывающим материальную поддержку в форме взносов, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> - льготы по уплате налогов - льготы по налогу на прибыль (уменьшается на сумму взносов, но не более, чем на 3% облагаемой налогом прибыли; может быть уменьшена на суммы до 5%, если отчисления сделаны творческим союзом в черныбыльские благотворительные организации и их фонды). - для физических лиц совокупный доход при налогообложении уменьшается на суммы, перечисленные на благотворительные цели 	<p>ФЗ "О НКО" (ст.31). ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (ст. 18)</p>

Из приведенной таблицы очевидно, что перед нами, по существу, непаханное поле для нормативно-правовой деятельности и для развития взаимодействия государства и НКО.

4. О путях совершенствования механизмов социального взаимодействия

Основные направления совершенствования механизмов социального взаимодействия включают следующие положения:

- 4.1 Активная социальная политика взаимодействия;
- 4.2 Равное социальное партнерство трех секторов;
- 4.3 Открытый социальный заказ на реализацию приоритетных целевых задач;
- 4.4 Комплексное социальное инвестирование;
- 4.5 Рациональное соотношение ответственности за социальное реформирование и адресной помощи;
- 4.6 Четкое разграничение между федеральными и местными (региональными, территориальными и т.п.) сферами влияния и ответственности, оптимизация внутригосударственных финансовых потоков.

Дадим краткое пояснение по первым четырем из них.^{*)}

4.1 Активная социальная политика взаимодействия

В отличие от доминирующего сейчас в России административно-номенклатурного манипулирования в сфере социальной проблематики, оставшегося в наследство от советской власти, но неподкрепленного партийной дисциплиной и действиями партконтроля, ситуации при которой доминировал принцип патернализма властей над гражданскими инициативами, мы выступаем за создание условий и предпосылок для реализации истинно активной социальной политики.

Суть такой политики состоит в том, чтобы пестовать, поощрять, развивать, создавать условия для расширения и культивирования, а также делать востребованными гражданские инициативы в различных секторах социальной сферы, с активизацией вовлечения в нее предпринимателей.

Власти должны осознать наконец, что благосостояние населения - это результат общих усилий всех слоев и секторов. Их задача - обеспечить действующие правовые условия и реальные финансовые стимулы для участия коммерческого сектора в разрешении социально значимых проблем, с одной стороны, и процедуры поддержки гражданской активности - с другой.

4.2 Равное социальное партнерство трех секторов

Термин "социальное партнерство" - новый для сегодняшней России. Его смысл состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для оказания социальной помощи. И наконец, у них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия и связанные с ними противоречия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут в одиночку преодолеть социальную несправедливость и конфликты.

Многими идея социального партнерства сводится к взаимодействию работодателей, наемных работников и профсоюзов. Такое "трех-юнионистское" понимание сильно искажает суть идеи.

За прошедшее десятилетие в России произошли существенные изменения, связанные с оформлением трех самостоятельных секторов.

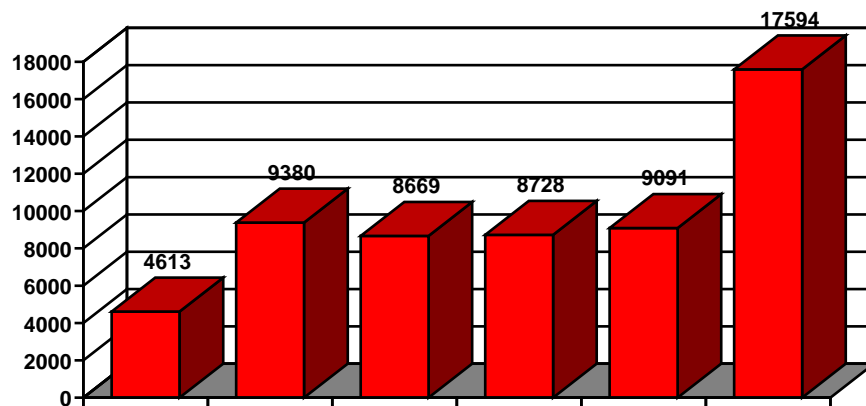
Произошло различение трех ветвей государственной власти - исполнительной, законодательной и судебной. Изменился характер деятельности государственных учреждений и организаций. Состоялся бурный рост коммерческих структур.

Возникло множество новых общественно-политических движений, общественных объединений и некоммерческих организаций.

На рисунке, представленном ниже, приведены данные о динамике ежегодной регистрации НКО и общественных организаций в России за период с 1991 по 1996 гг. включительно.

^{*)} *Авторы сознательно не рассматривают пятое и шестое из указанных направлений, поскольку: пятое направление является результатом переговорного процесса в системе устоявшихся взаимоотношений всех трех секторов; шестое направление, по существу, является вопросом, предназначенным к регулированию государственными органами власти и.*

Количество регистрируемых НКО и ОО в РФ



За Период 1991–1996 гг.

Всего за указанный период по данным Министерства юстиции РФ было зарегистрировано 58 075 НКО, общественных объединений и благотворительных организаций. Интересно отметить, что в это число входят 2 701 (!) политическая партия (5%) и 2 262 общественных движения (4%).

Наблюдаемый на рисунке всплеск числа организаций, зарегистрированных в 1996 г. (около трети от общего количества), объясняется несколькими причинами. Одной из них является то, что в 1995 г. были приняты важные "статусные" законы.

Учитывая наличие важных нормативно-правовых актов, взаимодействие общественных организаций, государства и бизнеса стало теперь возможным де-юре. Требуется только добиться, чтобы стало возможным реализовать эти условия де-факто в форме социального партнерства.

Идеализированно социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, выгодное каждой из сторон в отдельности - и всем в целом. Жизненные реалии нынешней России таковы, что достичь подобного "благоденствия" не всегда удастся. Чаще на практике реализуются краткосрочные *социальные альянсы*, когда усилия и ресурсы организаций любых двух секторов объединяются для достижения некой конкретной цели. *Локальный* характер социального партнерства обусловлен, прежде всего, кризисным состоянием экономики и отсутствием ясных, понятных и реалистичных стратегических ориентиров преобразований в стране. Не менее значимы и другие препятствия:

- Отсутствие представления об устройстве социальной сферы, о направлениях и моделях ее реформы.
- "Неравномерность" организаций трех секторов, их неравные возможности.
- Недостаточная информированность организаций одного сектора о возможностях, сильных сторонах и проблемах других секторов.
- Взаимное недоверие, предвзятость оценок (часто в сочетании с неадекватной самооценкой). У каждого сектора есть своя "ахиллесова пята" (закрытость механизмов принятия решений и распределения ресурсов в первом секторе, "коммерческая тайна" во втором секторе, недостаточно высокий уровень профессионализма третьего сектора), что препятствует партнерству.
- Низкий уровень проектной культуры, особенно в первом секторе.
- Незрелость правовой среды, низкий уровень правосознания, несоблюдение законов.

Важно, чтобы представители третьего сектора, осознав свою гражданскую ответственность, имели четкие и конкретные *планы организации* социального партнерства со своей стороны. Без этого легко попасть в "капкан":

а) упустив возможность интегрировать свои интересы в законодательство и другие нормативные акты на федеральном и местном уровнях, стать "добровольным" и низкооплачиваемым придатком государственных ведомств, отвечающих за социальную сферу.

б) неадекватно оценив потенциального партнера-коммерсанта, оказаться орудием отмывания преступных денег.

4.3 Открытый социальный заказ на реализацию приоритетных целевых задач.¹²

Авторами законопроекта "О государственном социальном заказе" предлагается новый для России организационно-правовой механизм, который позволит проводить действительно эффективную социальную политику на основе поддержки *конструктивной* инициативы граждан. Роль государства состоит в определении приоритетов социальной политики, формировании пакета социальных заказов, их размещении на конкурсной основе и контроле за выполнением государственного контракта. Контракт будет заключаться между заказчиком, выступающим от имени государства, и организацией, победившей в конкурсе. Критерии выбора - подготовленность, организационная состоятельность, профессионализм организации, независимо от формы собственности. Таким образом часть функций государства в социальной сфере передается "третьему сектору" и бизнесу, что снижает административные издержки и позволяет более экономно использовать ресурсы. При этом требуется укрепление договорной основы взаимоотношений и создание механизма контроля за качеством выполнения заказа с привлечением клиентов, пользующихся услугами и независимых экспертов социальных проектов.

В проекте закона социальный заказ определяется как механизм реализации задач, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального, регионального и уровня местного самоуправления, определяемых социальными программами. Регламентируется процедура формирования социального заказа, порядок его разработки и реализации.

Проекты социальных заказов готовятся государственными заказчиками, определяемыми органами исполнительной власти соответствующих уровней на основе утвержденных целевых программ и с учетом установленных в бюджете расходов на эти цели. Целевые программы утверждаются органами представительной власти соответствующих уровней. Финансирование социального заказа осуществляется за счет соответствующих бюджетов, а также внебюджетных источников.

Размещение социального заказа проводится на конкурсной основе. Победители конкурса подписывают государственный контракт и получают статус исполнителей социального заказа.

Государственный заказчик определяется органами исполнительной власти или органами местного самоуправления. Всю полноту ответственности за исполнение социального заказа несет именно он.

4.4 Комплексное социальное инвестирование

Термин "социальное инвестирование" предложил Нодар Хананашвили. Для того, чтобы он стал достаточно конструктивным, его определение должно учитывать: кто и какие **вложения** делает в проведение социальной реформы.

Субъекты любого социального взаимодействия помимо прочего отличаются тем, какими ресурсами они располагают и как вкладывают их в общее социальное действие (акцию).

Гражданские инициативы - это в основном **человеческие ресурсы** и через них - выход на дополнительные негосударственные источники финансирования, а также на резервы общества, неподвластные ни капиталу (интеллект), ни властям (свобода творчества и внутренняя мотивация людей).

Коммерческие организации - это **деньги и умение делать деньги**.

Госструктуры - это **бюджетные средства** и **управленческие** и **налоговые инструменты** и **ресурсы**.

Отсюда:

Социальное инвестирование - это процедура аккумуляции и комплексного вовлечения названных выше ресурсов в решение острых приоритетных проблем для получения требуемого **расчетного** эффекта.

ГЛАВА IV.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА: ВЫРАБОТКА СТРАТЕГИИ, УСЛОВИЯ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1. Основания для выработки стратегии.

Острота и масштаб социальных проблем подталкивают руководителей российского государства к осмыслению новых реалий общественной жизни в современном обществе, так же как это происходило с осмыслением рыночных законов в современной российской экономике.

Игнорирование многообразной общественной жизни граждан государства (*социальной жизни в широком понимании этого слова*) или внимание только к отдельным ее проявлениям как например: политическая активность, правозащитная деятельность, профсоюзное движение не позволяет правительству подключить активно к реформам и в определенной степени даже опереться на наиболее социально активную часть населения, сосредоточенную в 3-м секторе. В настоящий момент правительство вынуждено в спешном порядке реагировать на обостряющиеся проблемы социального обеспечения (невыплата пенсий и пособий), безадресность социальной помощи и льгот, необходимость социального патронажа бедных, пожилых, бездомных и инвалидов, лечение и реабилитация инвалидов непensionного возраста, финансовые злоупотребления в целевых программах, реализуемых в социальной сфере без общественного контроля и конкурентности (например: “Дети России”).

Прежнее Правительство не имело обоснованной стратегии развития социальной сферы, управления ею и её реформирования. Этот подход закономерно отражался в принципах “*ост at очного финансирования*” социальной сферы, закрытого распределения средств на целевые программы, в опоре на прежнюю систему государственной социальной защиты.

Для современного момента важно:

1) способность реализации более широкого и грамотного видения проблем социальной жизни;

2) формулирование новых принципов для выработки социальной стратегии.

Новыми принципами социальной политики должны стать:

- **партнерство с активно развивающимися секторами (2-м и 3-м);**
- **ориентация на семью и конкретного человека;**
- **квалифицированный и комплексный подход к проблемам;**
- **сбалансированность при замене старых структур новыми;**
- **последовательность и ответственность в реализации новых социальных технологий.**

Опора на них позволит реализовать в течении последующих 4-5 лет программу реальных реформ.

Партнерство государства с активными субъектами 2-го и 3-го секторов - это формулирование идеи реформы и привлечение общественной поддержки, создание законодательных условий и механизмов реализации социальной реформы, стимулирование общественных сил и притока негосударственных ресурсов в социальную сферу. Фактически речь идет о создании новой социальной и ресурсной базы для реформы.

Ориентированная на семью и конкретного человека (СП) - адресная помощь основной ячейке общества (семье) и каждому нуждающемуся человеку, с учетом индивидуального социального статуса, состояния здоровья, возможностей личности и ее экономического потенциала. На сегодняшний день абсолютно не используется такой **квалифицированный** “посредник” как некоммерческие и благотворительные организации, работающие в социальной сфере, непосредственно с населением и знающие состояние конкретной социальной среды. Они - хороший инструмент для обеспечения адресности.

Квалифицированная и комплексная социальная политика - это профессиональное использование всего спектра механизмов, решающих социальных проблем конкретных семей и людей. Этот спектр включает 10-12 видов помощи, для каждого из этих механизмов и видов существует 5-6 социальных технологий (способов) как решать те или иные проблемы. В российском законодательстве (1995-1996 гг..) статуйрован целый ряд организационно-правовых форм, в рамках которых могут действовать общественные объединения и некоммерческие организации. Наряду с социальными технологиями, направленными на решение социальных проблем, существуют специфические для некоммерческих организаций: социальный менеджмент, социальный маркетинг, привлечение ресурсов, стратегическое планирование социальных изменений и т.п.. Работа с новыми социальными технологиями требует высокого профессионализма и целой когорты социальных работников такого уровня. В настоящее время такого слоя социальных работников нет. Поэтому последовательное формирование системы подготовки кадров и инфраструктуры позволит охватить весь **комплекс** социальных проблем и сделать социальные реформы реальностью.

Сбалансированность социальной политики - это, в первую очередь, настойчивое, но постепенное перераспределение социальной ответственности среди всех субъектов общества, желающих социальной стабильности по мере выстраивания новой социальной инфраструктуры. Как на общегосударственном уровне между 1-м сектором (государством), 2-м сектором (бизнесом) и 3-м сектором (некоммерческие и благотворительные организации), так и на местном уровне муниципалитет (1-й сектор), работодатели и производство (2-й), граждане и их объединения (3-й).

Последовательность и ответственность социальной политики - это не просто отмена всех льгот, а поэтапное введение в практику работы социальных органов и общественных организаций механизма оценки социального статуса семьи и/или отдельного человека, привлечение общественных организаций на местном, муниципальном уровне к сбору, оценке информации и контролю. Это изменение движения финансовых потоков и постепенное включение новых источников ресурсов коммерческого и некоммерческого секторов в решение социальных проблем. Это последовательное изменение потребительского отношения в обществе на более ответственное и самостоятельное отношение к социальным гарантиям и социальной защищенности себя и своей семьи.

Уже в настоящее время “третий сектор” взял на себя решение многих социальных проблем местного масштаба, значительно выросло число людей постоянно работающих в общественных организациях. Значительное число новых методов социальной работы и современных социальных технологий рождается или адаптируется к российским и местным условиям именно в таких организациях. Год от года увеличивается объем ресурсов, которые осваиваются в некоммерческих и благотворительных организациях. Фактически речь идет о появлении новой профессиональной группы - социальные менеджеры и социальные работники, которые реализуют свой творческий потенциал и профессиональные навыки в общественных интересах. Социальная политика, основанная на приведенных выше принципах, привлечет еще большее число людей, имеющих гуманитарное образование и личное стремление к деятельности в социальной сфере. Важно, что именно эти люди по своей внутренней мотивации радеют не столько о личном благополучии, сколько о помощи нуждающимся и гуманном и стабильном отечестве.

Новая стратегия социального развития должна рождаться с учетом реалий XXI века, из новых принципов и с опорой на социальные технологии.

2. Условия обеспечивающие социальную реформу.

Доверие общества и граждан к реформам необходимо добиваться сознательно и целенаправленно. Важнейшей особенностью настоящего момента является двойственное отношение к социальным перспективам у подавляющего большинства населения. С одной стороны, издержки на предыдущих этапах реформ сформировали недоверие, поскольку результаты этих реформ были не очень осязаемы для широких масс и обычных граждан, да и то позитивное, что появилось, якобы постоянно находилось под угрозой (достаточно вспомнить “заклинания” о необратимости реформ, которые скорее имели обратное действие). С другой, ожидание социальной стабильности и изменений к лучшему продолжает оставаться. *Открытость* в реализации реформ и активное вовлечение населения является необходимым условием для их реализации.

Конкретность и *измеримость результатов* социальных программ. В отличие от экономики, в социальной сфере предстоит выработать и/или выбрать определенные конкретные параметры и нормативы, которые в своей совокупности позволят понимать, насколько успешно функционируют социальные механизмы и реализуется социальная реформа. Например, перераспределение бремени финансовой ответственности за социальную стабильность по достижении пенсионного возраста между государством - работодателем - работником достаточно наглядно отражается в распределении финансового бремени социальных отчислений. Ставки социальных взносов, уплачиваемых работниками в период активной трудовой деятельности в разных странах (Табл. 2), наглядно демонстрируют сегодняшнее положение дел по параметру персональной ответственности.

Таблица 2

страны	проценты
Швеция	0
Россия	1,0

Великобритания	2,0
Испания	6,0
Финляндия	7,3
Италия	8,6
Франция	9,0
США	17,2
Германия	18,75

В то же время, параметры, оценивающие участие работодателей в обеспечении социальных гарантий, отражают совершенно иное положение вещей:

Таблица 3

страны	проценты
Великобритания	5
США	18
Германия	19
Финляндия	27
Швеция	32
Испания	35
Франция	38
Россия	39
Италия	50

Реализация реформ требует соответствующего *кадрового обеспечения и инфраструктур*. Социальная работа - это новая высоко квалифицированная деятельность, позволяющая обеспечивать реализацию любых социальных программ. Социальные работники, с одной стороны, взаимодействуя с конкретными людьми и ориентирующиеся на потребности конкретных подопечных, с другой стороны, всегда действуют в интересах общества в целом и, в том числе, - в интересах государства. Только в Англии в настоящее время активно функционирует более 100 000 квалифицированных социальных работников. Существует целая система подготовки социальных работников, их аттестации и повышения квалификации. Ассоциации профессионалов социальной работы, с одной стороны, защищая интересы своего сообщества, как правило, одновременно защищают права и тех, кто в них нуждается.

Важны результаты и квалифицированная *экспертиза* реализуемых социальных программ как на федеральном, так и на муниципальном уровне. Экспертиза необходима как на этапе разработки социальных программ, так и в процессе их реализации, и тем более после их окончания. Экспертиза должна быть независимой, вневедомственной и высококвалифицированной вне зависимости от того, каков юридический статус субъекта, её реализующего (государственное учреждение, благотворительная организация или коммерческий банк). В опыте реализации национальных программ в других странах обязательность экспертизы *закрепляет ся законодат ельст вом*, и стоимость её, в обязательном порядке, закладывается в бюджетах социальных программ.

Выполнение перечисленных выше условий и опора на указанные принципы позволят не только декларировать цель - социальная стабильность и социальная реформа, но также выбрать адекватную стратегию и реализовать ее.

В следующей главе мы обратимся к вопросам ролевого осмысления такого жизненно важного аспекта реализации системных действий, к которым относится социальное реформирование, как *оценка*.

ГЛАВА V.

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

В других разделах настоящей работы достаточно много говорилось о множественности действий нынешней власти по реформированию общества. Бюджет государства из года в год содержит целый ряд целевых программ социального характера. Программы принимаются на всех уровнях власти и

управления: Президентские, правительственные и т.д. Только в 1996 году к реализации принято 50 федеральных целевых программ.¹³ И это множество порождает иллюзию разнообразия и комплексности путей и способов решения социальных проблем. Благополучия с этим в стране, естественно, как не было, так и нет. Мы с вами живем в этом государстве, и, пожалуй, в нем нет ни одного человека, который бы считал, что в России все в порядке. Почему же почти всегда получается не так, *как хот ели, а как обычно?* Попробуем разобраться.

Что содержит каждая из таких программ? Концепция, описание, ответственные министерства и ведомства, сроки, этапы... Все, вроде бы, как и следует. Не хватает немного: механизмов реального непредвзятого контроля за ее выполнением. И здесь речь не о таком контроле, который в каждой программе, конечно же, предусмотрен. И осуществляют его многочисленные государственные учреждения, начиная с КРУ и кончая Счетной Палатой. Однако, хотелось бы обратить внимание на то, что это контроль государственный, внутренний. На наш взгляд, именно это приводит к неадекватной самооценке. В результате, - достаточно подробно разработанная, а, *иногда*, и полностью профинансированная программа не дает желаемого результата. Слово "*иногда*" в данном случае не ирония, а констатация плачевного состояния финансово-хозяйственной дисциплины.

Государство подобно человеческому организму. Человек не должен быть врачом самому себе. И, помимо всего прочего, этот организм должен иметь скелетную структуру, которая:

- 1) открыта для рентгеновского излучения (т.е. для общественного контроля);
- 2) подчиняется законам механики (другими словами, суставы имеют определенное число степеней свободы при движении, и хождение "коленками назад" недопустимо).^{*}

Итак, рассмотрим некоторые вопросы, связанные с обеспечением открытости системы управления государством.

Не так давно Государственная Дума и Совет Федерации приняли Федеральный закон "Об оценочной деятельности". Проект, правда, был отклонен Президентом, однако, уже сейчас можно судить о том, что основное внимание в законе уделено правовой регламентации вопросов, относящихся к оценке стоимости объектов недвижимости. Не отрицая важности этой области оценочной деятельности, считаем необходимым отметить смысловую однобокость текста законопроекта. Оценочная деятельность заметно шире и многогранней. В качестве подтверждения этому факту предлагаем ознакомиться с законом Соединенных Штатов Америки, принятом 05 января 1993 года.^{**} В нем достаточно скрупулезно описаны все процедуры, связанные с оценкой вложений государственных средств в программы, финансируемые бюджетом. Можно смело сказать, что оценка в этом правовом документе занимает едва ли не **центральное** место.

Попробуем описать различные аспекты деятельности по оценке программ, проектов и иных объектов, требующих не только однократных процедур, результатом которых является определенная величина в денежном или ином выражении. Длительные действия по оценке программ и проектов, помимо количественных характеристик обладают целым спектром характеристик качественных.^{*}

Кроме того, оценка предполагает определенную временную "развертку", содержащую следующие этапы:

1. Предварит ельный.

На этом этапе производится сравнительная количественная и качественная оценка предлагаемых к реализации проектов. Многообразие вариантов проектов, а также наличие нескольких независимых источников экспертной оценки - чрезвычайно важны, равно и возможно большая ***от крыт ост ь*** процесса выбора как исполнителей проекта, так и экспертов-оценщиков.

^{*} *Наст оящая работ а не имеет своей непосредст венной целью п.2. Подробный анализ ст рукт урных основ управления государст вом, надеемся, мож ет ст ат ь т емой последующих работ авт оров.*

^{**} *Текст упомянут ого закона США приведен в Прилож ениях к наст оящей работ е.*

^{*} *Авт оры наст оящей ст ат ьи предлагают рассмат риват ь программы социальной направленност и, счит ая, т ем не менее, общие нормы распост ранимыми на другие от расли государст венной сферы.*

2. Промежуточный.

Существует значительное разнообразие видов оценки в процессе выполнения проекта. Основной целью ее является определение степени адекватности мероприятий по выполнению проекта реальной, в том числе, - складывающейся, ситуации для осуществления возможности внесения корректив или прекращения проекта. Важность этого этапа диктуется пониманием, что исправить что-либо уже сложнее, чем не допустить, но легче, пока это еще реально. Предлагаемая классификация возможна:

2.1 по объему и направленности:

2.1.1 фрагментарная - (из названий, использованных нами в этой классификации, как нам кажется, становится ясным их содержание и целевое назначение);

2.1.2 целевая;

2.1.3 сплошная.

2.2 По источнику заказа оценки:

2.2.1 внутренняя;

2.2.2 внешняя.

2.3 По технологии:

2.3.1 общая;

2.3.2 специальная.

2.4 По временному признаку:

2.4.1 точечная;

2.4.2 эпизодическая;

2.4.3 периодическая (поэтапная);

2.4.4 непрерывная.*)

3. Завершающий.

Итоговая оценка позволяет определить успешность и полноту реализации проекта, его последствия, социально-экономический эффект, недостатки и “узкие места”. Ее проведение, на основании полученных фактов и сведений, позволяет сделать соответствующие выводы и выдать рекомендации);

4. Постпроектный.

Оценка перспектив, связанных с осуществлением проекта, степень его социальной, экономической, политической и др. эффективности, устойчивость и жизнеспособность созданных отношений и механизмов, осуществленных процедур, - в развитии, по прошествии некоторого периода времени и многое другое.

Неразвитость российской правовой базы в этой области достаточно очевидна. А потребность в такой базе - безусловна. *Количественные* параметры стандартов при оценке стоимости недвижимости значительно проще описать, классифицировать и систематизировать.

Всякий раз, приступая к оценке *качественной*, эксперт должен руководствоваться не столько жесткими нормами и табличными цифрами, сколько своими методологическими знаниями, позволяющими из внешне неинформативных сведений и данных, извлекать *существенные* факты, позволяющие, впоследствии, делать выводы и выносить рекомендации. Работа с цифровыми данными из преобладающей становится лишь одним из элементов оценки.

Исходя из всего вышесказанного, можно утверждать, что спрос на *качественную* (с точки зрения методологии) оценку проектов и программ велик. Однако, этот спрос существует как не осознанная и не определенная государственными органами потребность, а как один из предлагаемых специалистами “третьего сектора” вариантов улучшения состояния в социальной сфере государства. Кстати, специалистами, аттестованными как эксперты-оценщики социальных проектов и программ. Аттестаты, по итогам трехмесячного обучения, были выданы организацией *World Learning*, проводившей это обучение совместно с *Management Systems International* - компанией, осуществляющей свою деятельность на американском рынке услуг профессиональных экспертов-оценщиков социальных программ.

*) *Авторы не претендуют на исчерпывающий характер подобной классификации, излагая лишь ее основные способы.*

По существу, можно сказать, что вся настоящая книга явилась одним из зримых итогов пройденного обучения. Именно эти знания привели авторов к пониманию потребности в:

- а) систематизации суммы знаний о *социальной политике* в России;
- б) проведении аналитической работы над Программой социальных реформ, принятой Правительством Российской Федерации;
- в) разработке собственной, альтернативной **Концепции социальных реформ**.

Процесс профессиональной самоидентификации экспертов-оценщиков социальных программ набирает темпы. К осени предполагается завершить процесс по выработке первичных внутренних нормативных документов организации экспертов-оценщиков социальных программ (Устав, основы этического кодекса, базовые методологические стандарты оценки и т.п.), а также провести учредительную конференцию для регистрации некоммерческой организации. И очень важно, чтобы государство, в лице органов его власти, в очередной раз не осталось в стороне от процессов, которые для него являются **реальной жизненной потребностью**. Просто потому, что эти процессы позволяют рассчитывать на повышение стабильности социально-экономической ситуации в обществе.

ГЛАВА VI.

КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Настоящая **Концепция Социальных Реформ (КСР)** является безусловно необходимым элементом в целом комплексе документов, принятых Президентом РФ в последнее время - в области реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства¹⁴ и естественных монополий.¹⁵ При этом, она неизбежно должна базироваться на **кардинальном изменении** значительной части позиций, изложенных в Программе, принятой Правительством (**Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.97г. №222**). Очевидно, что ее содержание должно основываться на четком понимании, что является **акт ивной социальной полит икой**.

Концепция основана на следующих принципах:

1. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Термин "**социальное партнерство**" - новый для сегодняшней России. Его смысл состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами, действующими на общественной арене страны - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями. Эти силы условно называют **первым, вторым и третьим** секторами экономики, соответственно. Взаимодействие между ними необходимо для того, чтобы совместными усилиями решать социально значимые проблемы, такие, например, как бедность, бездомность, сиротство, насилие в семье, загрязнение окружающей среды. Представители каждого сектора обычно по-разному осознают собственную ответственность за эти человеческие беды, имеют различные возможности и ресурсы для оказания помощи. И, наконец, у них сформировались различные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все связанные с этим противоречия, сотрудничество секторов жизненно необходимо для всего общества, поскольку ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут **в одиночку** преодолеть социальную несправедливость и конфликты, обеспечить людям равные возможности для достойной жизни, добиться стабильности в демократическом государстве.

В 1995-96 гг. в России была заложена основа правовой базы, регулирующей не только статус и условия деятельности разных секторов, но и принципы взаимодействия между ними. Для третьего сектора важнейшими законодательными актами в этой области являются - Конституция, Гражданский Кодекс, Федеральные законы "Об общественных объединениях", "О некоммерческих организациях", "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений". Находятся в стадии разработки и обсуждения законопроекты "О государственном социальном заказе", "О лоббировании", "О фондах" и другие.

Таким образом, взаимодействие общественных организаций, государства и бизнеса стало возможным де-юре. Требуется теперь добиться, чтобы оно реализовалось де-факто как **социальное партнерство**.¹⁶

1.1. В настоящее время в нашем государстве не проводится **осознанная** социальная политика. В России осуществляется *административно-социальное манипулирование*. Мы предлагаем подход, при котором *патернализм* уступит место модели *развивающей*, и эффективность социальной политики будет зависеть только от **востребованности гражданской инициативы (коммерческой или некоммерческой)**.

Предлагается рассматривать понятие **социального партнерства**, отталкиваясь от того, кто и какие роли выполняет в указанном партнерстве.

1.1.1 Гражданские инициативы третьего, некоммерческого сектора - это в основном *человеческие ресурсы*, основанные на *внутренней мотивации* граждан и через эти ресурсы - выход на дополнительные негосударственные источники финансирования, а также на резервы общества, неподвластные ни капиталу (интеллект), ни властям (свобода творчества).

1.1.2 Коммерческие организации - это *деньги* и *умение делать деньги*.

1.1.3 Государственные структуры - это *средства государственного бюджета* и *управленческие эффекты*, связанные с возможностями финансового и налогового маневра, а также другие, в том числе - *человеческие и природные ресурсы*.¹⁷

1.2. Наиболее приемлемой формой осуществления сознательной социальной политики является **реализация целевых социальных программ** через механизмы **открытой конкурентности**. Таких новых механизмов может быть, по крайней мере, два:

1.2.1 Социальный заказ.

Достаточно жесткая, с точки зрения финансово-правовой увязки взаимоотношений, конструкция.¹⁸ Целевые социальные программы, разрабатываемые Правительством и утверждаемые в бюджете депутатским корпусом, реализуются, посредством открытого публичного конкурса, участие в котором могут принять организации и предприятия любых форм собственности, как-то: государственные и муниципальные унитарные профильные предприятия, общественные организации. При этом, получение платы за оказание каких-либо услуг той или иной группе или категории населения (например, услуги муниципальных прачечных или жилищно-коммунальных служб) создает условия и возможность для участия в такого рода конкурсах и коммерческих структур.

Распространено заблуждение, что **социальный заказ** - это **только** способ поддержания общественных организаций.

На наш взгляд - это не так. Предоставление общественным некоммерческим организациям такого заказа из бюджетных средств, должно обуславливаться:

а) наличием развитой внутренней функциональной инфраструктуры, способной к оказанию услуг по заказу;

б) овладением механизмами финансовой и налоговой отчетности за выделенные бюджетные средства;

в) способностью к привлечению дополнительных финансовых ресурсов либо за счет внешнего спонсорства, либо за счет использования труда добровольцев. При этом, привлеченные средства должны быть достаточны для оплаты стоимости конкурсного производства и проведение внешних оценок и экспертиз на этапе проведения конкурса, в процессе исполнения заказа - и по его итогам;

г) определенной имущественной состоятельностью для того, чтобы иметь возможность нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств перед государственным заказчиком по заключаемому государственному контракту.

Очевидно, что сегодня на такие государственные средства реально претендовать смогут вовсе не многие общественные организации. Однако, наличие такого механизма создаст для них ясные стимулы для собственного развития и повышения профессионализма.

Однако и органам государственной власти такой механизм принесет определенные заботы, связанные с заключаемыми контрактами. Если сейчас можно отговориться недостаточной собираемостью налогов - и профинансировать государственные или муниципальные предприятия на 50%,

то по контракту средства за выполненные услуги должны перечисляться в оговоренные сроки, и нарушение условий контракта повлечет за собой гражданско-правовые санкции.¹

1.2.2 Государственный грант.

Эта правовая конструкция, по сравнению с социальным заказом, является более мягкой. Социальные программы разрабатываются *самими* общественными организациями и средства, расходуемые государством на их выполнение являются внебюджетными. Мера ответственности сторон по договору гранта - значительно менее жестка.

Есть еще одна особенность такой формы сотрудничества государства и организаций некоммерческого сектора. По представлению авторов концепции, средства, выделяемые на гранты - это средства **временно свободные** у государства. То есть, средства дополнительные, не поступающие в бюджет, некий *бюджет социального развития*. На наш взгляд, таких средств в Российской Федерации, при столь низких: собираемости налогов и наполнении бюджета, быть, практически не может. Если же они имеются в значительных объемах, - то это свидетельствует о методологической некорректности при формировании бюджетов различных отраслей и уровней.

Прямые договоры государственных органов с общественными некоммерческими организациями или унитарными государственными (муниципальными) предприятиями - форма сотрудничества, используемая государством в настоящее время. Такая форма, в принципе, имеет право на существование в случае отсутствия реальной альтернативы со стороны государственных и общественных структур, работающих в определенной отрасли социальной сферы. Договоры такого характера могут заключаться при признании открытого конкурса несостоявшимся по причине отсутствия альтернативных заявок на участие в нем. Однако, недостаточная открытость процесса *заключения и исполнения прямых договоров* для общества приводит к многочисленным злоупотреблениям со стороны чиновничества и околоточничьих псевдообщественных организаций.

Помимо предлагаемых конструкций государственного (муниципального) социального заказа и государственного (муниципального) гранта, необходимо создание основ социального партнерства в России. Концептуальное изменение подхода к построению системы взаимоотношений между государством и обществом как **равными субъектами и партнерами**. Чрезвычайно важна разработка и принятие Федерального закона "О социальном партнерстве", в котором понятие **социального партнерства** содержит смысл взаимодействия **государства и общества (социума)** в целом, а не отдельных частей и элементов общества. При этом важно и то, кто и каким образом осуществляет **вложения (инвестирование)** в проведение социальной реформы. О принципах такого инвестирования - следующий раздел **Концепции**.

2. СОЦИАЛЬНОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ

Повышение **эффективности расходования средств**, направляемых в социальную сферу.

2.1. Изменение принципов формирования бюджета социальной сферы на базе комплекса **целевых социальных программ (ЦСП)**, разрабатываемых Правительством РФ. Это обеспечит конкретизацию направления бюджетных средств и, следовательно, **целевое** их расходование. Использование механизмов выше названного, **государственного и муниципального социального заказа**. Помимо вовлечения в решение социальных проблем социально активных, **мотивированных** групп граждан, этот механизм позволит, без инвестирования дополнительных бюджетных средств, повысить эффективность их использования за счет проведения **открытых публичных конкурсов (ОПК)**, и концентрации усилий органов исполнительной власти на функции **контроля** за целевым и целесообразным расходованием бюджетных средств. Контроль может осуществляться с использованием независимой экспертной оценки. Такая оценка должна осуществляться, по крайней мере, на следующих этапах создания и реализации **ЦСП**:

- 1) разработка и многокомпонентная взаимоувязка всех ее элементов;
- 2) определение исполнителей на основе **ОПК**;
- 3) промежуточная оценка эффективности текущего исполнения;

¹ С зарубежным опытом местных органов власти в этой области можно ознакомиться в брошюре "Контракты на предоставление услуг". Реферат - М.: РТИ и Мэрия Москвы.

- 4) итоговая оценка результатов ЦСП;
- 5) постпрограммная оценка, проводимая по прошествии некоторого промежутка времени, достаточного для установления степени устойчивости мероприятий, процедур и мер, осуществленных в рамках ЦСП, а также *отрицательные и положительные* их последствия.

2.2. Внебюджетное негосударственное финансирование. На основании принципов **активной** социальной политики, вкладом общественных некоммерческих организаций должно стать обязательное привлечение ими дополнительных финансовых и организационно-технических ресурсов для решения социальных проблем. Таким образом, прямое расходование бюджетных средств заменяется на их **аккумуляцию и инвестирование** в целевые социальные программы - **социальное инвестирование**. *Пассивное* государственное расходование средств на социальную сферу, практиковавшееся ранее, постепенно вытесняется и заменяется действиями, подразумевающими определенную социально-экономическую отдачу от их расходования и содержащими соответствующие правовые, финансовые и управленческие механизмы. Власть должна осознать, что ее задача - обеспечить *действующие* правовые условия и реальные финансовые стимулы для участия коммерческого сектора в разрешении социально значимых проблем, с одной стороны, и процедуры поддержки гражданской активности - с другой.

На Западе в настоящее время активно используются такой инструмент для социального инвестирования как **Общественный фонд**. Такие фонды создаются и функционируют на основе вкладов коммерческих предприятий и начисляемых ежегодных процентов от этих вкладов. Средства выделяются на признанные общественно полезные программы. Ясность и отработанность механизмов выделения средств и контроля за их эффективным расходованием позволяет обществу делать определенные шаги в своем развитии и росте социальной устойчивости и стабильности.

2.3. Привлечение дополнительных негосударственных финансовых ресурсов. Реализация принципов **социального партнерства** неизбежно приведет к возрастанию **роли государственных бюджетных средств** в привлечении дополнительных финансовых источников. Тем самым:

- а) **повысятся статус и привлекательность социальных инвестиций**, а, следовательно, и объем **зарубежных** средств, направляемых на решение социальных проблем в России;
- б) **улучшится инвестиционный климат** для негосударственных структур **внутри страны**. Статус государственного или муниципального социального заказа позволит организациям коммерческого сектора активнее участвовать в социальных проектах.

В обоих случаях, привлекательность **совместного финансирования социальных программ** очевидна.

3. НОВЫЕ СУБЪЕКТЫ В ПРОВЕДЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ. ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

Хронический недостаток бюджетных средств, современных социальных технологий и других ресурсов требует проведения активного вовлечения в социальные реформы новых субъектов, несущих качественно иной уровень понимания проблем и способных к более эффективной деятельности.

3.1. Общественные некоммерческие организации.

Помимо уже перечисленных в разделах **1** и **2** настоящей **Концепции** преимуществ, использование потенциала общественных некоммерческих организаций позволит решить следующие серьезнейшие проблемы общества:

3.1.1 Адресность социальной помощи и поддержки. Ее повышение возможно с помощью реализации огромного потенциала общественной активности, которая основана на значительной **внутренней мотивации** и может проявляться не только во время выборов или в забастовочных пикетах, но и в повседневной работе многих тысяч общественных некоммерческих организаций (в Москве - 15 000 общественных некоммерческих организаций, в Санкт-Петербурге - 3 500, в Екатеринбурге - 1 300, в Нижнем Новгороде - 1 200). И, даже если среди них лишь 30% являются активно действующими, - это значительная, не используемая в настоящий момент государством, сила;

3.1.2 Обеспечение обратной связи государства с обществом. Повышение эффективности информационной политики государства за счет:

- а) информированности населения по вопросам текущей государственной и муниципальной социальной политики;

б) возможности реализации общественной инициативы через некоммерческие институты гражданского общества.

3.2. Новые социальные технологии и новые профессии.

Срочная разработка, принятие и реализация **Государственной Программы реструктуризации и оптимизации рынка труда**, с учетом необходимых изменений его структуры, - в сторону увеличения удельного веса сферы обслуживания. В ныне принятой Программе реформ значатся целых две такого рода Программы: **Программа создания и сохранения рабочих мест** и **Генеральная схема развития рабочих мест**. Однако, в результате, непонятно - это одна и та же Программа или разные? Ответа в Программе реформ нет. Программа, которую необходимо разработать и реализовать, должна предусматривать учет перспективных потребностей рынка труда по количественным, качественным, временным и территориальным показателям - с использованием общественной гражданской инициативы. При этом, основной упор в Программе должен быть сделан на:

- 1) районы, находящиеся в упадке вследствие разорения градообразующих предприятий. Тем самым, будут созданы предпосылки для предотвращения вынужденной миграции;
- 2) изменение инфраструктуры рынка труда с расширенной подготовкой специалистов сферы обслуживания - при использовании новых социальных технологий.

Собственно говоря, такие действия необходимо было предусмотреть ранее, **не позднее 1991 года**, но уж никак нельзя откладывать эти мероприятия на **1998 год**;

3.3. Муниципальный менеджмент.

Кадровая политика в управлении социальной сферой. В настоящее время чрезвычайно важную роль приобретает процесс кардинального изменения **принципов управления** социальной сферой. Такие изменения станут возможны при переходе от административно-командных методов к **муниципальному менеджменту**, опирающемуся на использование современных технологий управления и востребованность общественной инициативы. Новая система подготовки и переподготовки муниципальных управленческих кадров должна стать массовой и комплексной. Россия - это не только Москва и Санкт-Петербург. Это - сотни городов с населением 100-150 тысяч человек. В развитии системы управления этих городов - **реального самоуправления**, основанного на механизмах разделения полномочий и оптимизации финансовых потоков между федеральными, региональными и местными уровнями власти, - будущее России.

4. ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

4.1. В предлагаемой модели социального партнерства роли партнеров должны быть соразмерны их *реальным* возможностям и каждый из партнеров принимает на себя **посильную** долю нагрузки. Необходимо перераспределение обязанностей и ответственности партнеров (от **государства**, к **негосударственным организациям**: коммерческим и некоммерческим и к **гражданам**) по выполнению своей доли совместной работы по реформированию социальной сферы. Государство должно признать, что благосостояние народа - плод общих усилий всего общества и создать реальные финансовые стимулы для привлечения средств коммерческого сектора в социальную сферу, а также механизмы для реализации гражданской активности - для некоммерческого сектора экономики. Тем самым, повысится эффективность усилий, направляемых тем или иным субъектом этого партнерства на решение общей задачи.

4.2. Переход от патерналистской модели проведения социальной политики (при которой **консервируется общественное иждивенчество, его пассивность**), - к модели **развивающей**, основанной на всемерной поддержке государством социальной активности и движения к **самоорганизации** и **самозанятости** общества. Тем самым, должна возрасти и реальная ответственность граждан за состояние самого общества и государства. **Мы** должны быть в ответе за тех, кого мы *выбираем* и кто нами *управляет*.

Признавая тот факт, что настоящая **Концепция** требует дальнейшей доработки, мы считаем, что этот процесс, включающий также последующую разработку **Программы социальных реформ**, при участии возможно большего числа заинтересованных и компетентных организаций и граждан, должен быть завершен к концу 1997 года, с тем, чтобы *реализация* реформ началась уже в 1998 году. При этом несомненно, что некоторые элементы **Концепции** необходимо осуществлять **немедленно**.

¹ *Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 года №222.Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №10, ст.1231.*

² *Конституция Российской Федерации, ст.7.*

³ *Гражданский Кодекс Российской Федерации, ст.1057.*

⁴ *Собрание законодательства РФ, 1995, №35, ст.3506.*

⁵ *Там же, 1997, №11, ст.1329.*

⁶ *Распоряжение Президента РФ "О Комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации". Собрание законодательства РФ, 1997, №20, ст.2265.*

⁷ *Собрание законодательства РФ, 1995, №21, ст.1930.*

⁸ *Там же, 1995, №33, ст.3340.*

⁹ *Там же, 1996, №3, ст.145.*

¹⁰ *Там же, 1995, №27, ст.2503.*

¹¹ *Там же, 1996, №3, ст.148.*

¹² *М.Либоракина, М.Флямер, В.Якимец "Социальное партнерство", М.Школа культурной политики, 1996.*

¹³ *Там же, 1996, №35, ст.4138.*

¹⁴ *Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. №425 "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации", Собрание законодательства РФ, 1997, №18, ст.2131.*

¹⁵ *Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. №426 "Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий". Собрание Законодательства РФ, 1997, №18, ст.2132.*

¹⁶ *М.Либоракина, М.Флямер, В.Якимец. Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. М.: Изд. "Школа культурной политики", 1996.*

¹⁷ *Там же.*

¹⁸ *Государственный социальный заказ. М.: Российский благотворительный фонд "Нет алкоголизму и наркомании, 1995.*