

Министерство образования и науки Российской Федерации

Владимирский государственный педагогический университет

Владимирский государственный университет

*МЕЖСЕКТОРНОЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ
ПАРТНЕРСТВО*

ВЛАДИМИР

2005

УДК 338.24
ББК 65.050.9 (2)

Рецензенты:

Гутман Г.В. - доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой «Экономическая теория» Владимирского государственного педагогического университета.

Захаров П.Н. - кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика городского хозяйства» Владимирского государственного университета.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Лапыгин Ю.Н. - д.э.н., проф.; Андрианов А.Ю. – к.э.н., Голубева А.В.;
Гуринович В.Э.; Захарова Е.А.; Кац Л.И.; Михайленко С.Н.;
Осокин М.Г.; Савина И.Ю.; Соловьев М.Ю.

Межсекторное стратегическое партнерство / Под ред. проф.
Ю.Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирская книжная
типография, 2005. – 202 с.

Монография посвящена взаимодействию властных структур муниципального образования и некоммерческих организаций.

Даны основные подходы к формированию и реализации социального (муниципального) заказа в рамках социальной политики, как одной из составляющих стратегий развития муниципальных образований.

Для руководителей организаций, студентов и аспирантов.

ISBN – 5 – 98448 – 008 - 5

© Коллектив авторов, 2005

© Владимирский государственный университет, 2005

© Владимирский государственный педагогический университет, 2005

Содержание

| | |
|--|------------|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СТРУКТУРЕ СТРАТЕГИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ..... | 5 |
| 1.1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ..... | 5 |
| 1.2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ПОЗИЦИЙ НКО..... | 16 |
| 1.3. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМОВ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА..... | 23 |
| 1.4. МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ..... | 57 |
| 1.5. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ..... | 68 |
| ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА..... | 77 |
| 2.1. РЫНОЧНАЯ СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ..... | 77 |
| 2.2. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА..... | 100 |
| 2.3. АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА, КАК ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ..... | 109 |
| ГЛАВА 3. МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПАРТНЕРСТВЕ..... | 126 |
| 3.1. СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ..... | 126 |
| 3.2. ПРОГРАММА КАК ЭЛЕМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ..... | 139 |
| 3.3. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ИНВАЛИДОВ НА УРОВНЕ РЕГИОНА..... | 146 |
| 3.4. ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ ИНВАЛИДОВ В РЕШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ..... | 162 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 176 |
| СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ..... | 177 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ..... | 182 |

Введение

Целью преобразований, намечаемых Правительством России, является укрепление институтов гражданского общества, представляющих интересы различных социальных и экономических групп, а также поддержка и развитие каналов взаимодействия гражданского общества и государства.

В этом плане предусматривается не только модернизировать нормативно-правовую базу регулирования некоммерческих организаций, развить инфраструктуру некоммерческого сектора и систему гражданского образования, но и поставить в центр внимания государства некоммерческие организации.

Последнее обстоятельство основано на расширении участия некоммерческих организаций в процессах выработки решений органов власти и местного самоуправления, а также на развитии механизмов общественного мониторинга.

Важным направлением участия некоммерческих организаций в общественной жизни станет расширение поля деятельности некоммерческих организаций на рынке социальных услуг.

Поэтому в настоящей монографии рассмотрены в большей степени моменты взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти муниципальных образований в процессе совместной реализации социальной политики, вытекающей из общей стратегии развития муниципального образования.

Социальное партнерство представлено в структуре стратегии муниципального образования в большей степени в части формирования инструментов управления экономикой.

Механизмы реализации социальной политики включают использование процедур конкурсного исполнения бюджета муниципального образования и ориентацию на социальный заказ как таковой. В качестве отдельного элемента социального заказа муниципального образования рассмотрена альтернативная гражданская служба.

Самостоятельное место в исследовании занимает межсекторное взаимодействие в партнерстве некоммерческих организаций инвалидов.

Глава 1. Социальное партнерство в структуре стратегии муниципального образования

1.1. Стратегическое развитие муниципальных образований

Как правило, текущие проблемы не дают возможности разрабатывать и реализовывать стратегические планы, не позволяют мысленно воспарить над организацией и увидеть всю ситуацию, в которой организация находится, а затем увидеть свою организацию в перспективе.

Существует множество определений понятия так называемого **видения**. Видение – это идеальная картина будущего, то состояние, которое может быть достигнуто при самых благоприятных условиях.

Таким образом, управление на основе **видения** заключается в стремлении людей работать ради достижения определенных идеалов; видение может служить ориентиром для определения уровня притязаний работников организации. Среди групп таких ориентиров деятельности организации можно выделить идеалы (то, к чему стремится организация, но достичь не может), цели (общие ориентиры деятельности, достижение которых запланировано в полном объеме на ближайшее будущее) и задачи – количественно измеряемые ориентиры, определяющие форму и время выполнения определенных действий.

Значение **видения** для организации заключается в том, что видение придает смысл труду, становясь при этом средством мотивации работников, а также объединяет деятельность многих в одном направлении. Не выделяет желание получить прибыль, а подчеркивает объединение индивидуальных идеалов. Оно обеспечивает преемственность следующих одна за другой целей организации и помогает выработать критерии их достижения. И, поскольку у видения нет финишной черты, оно создает импульс для постоянного прогресса в организации.

Факторы, влияющие на формулирование видения, приведены на рисунке 1.1.

Видение может так никогда и не стать реальностью, но его можно подвергнуть пересмотру по мере достижения определенных результатов, в силу того, что оно представляет собой мысленное путешествие от действительного состояния к неизвестному и создает будущее путем монтажа известных фактов, надежд и мечтаний.

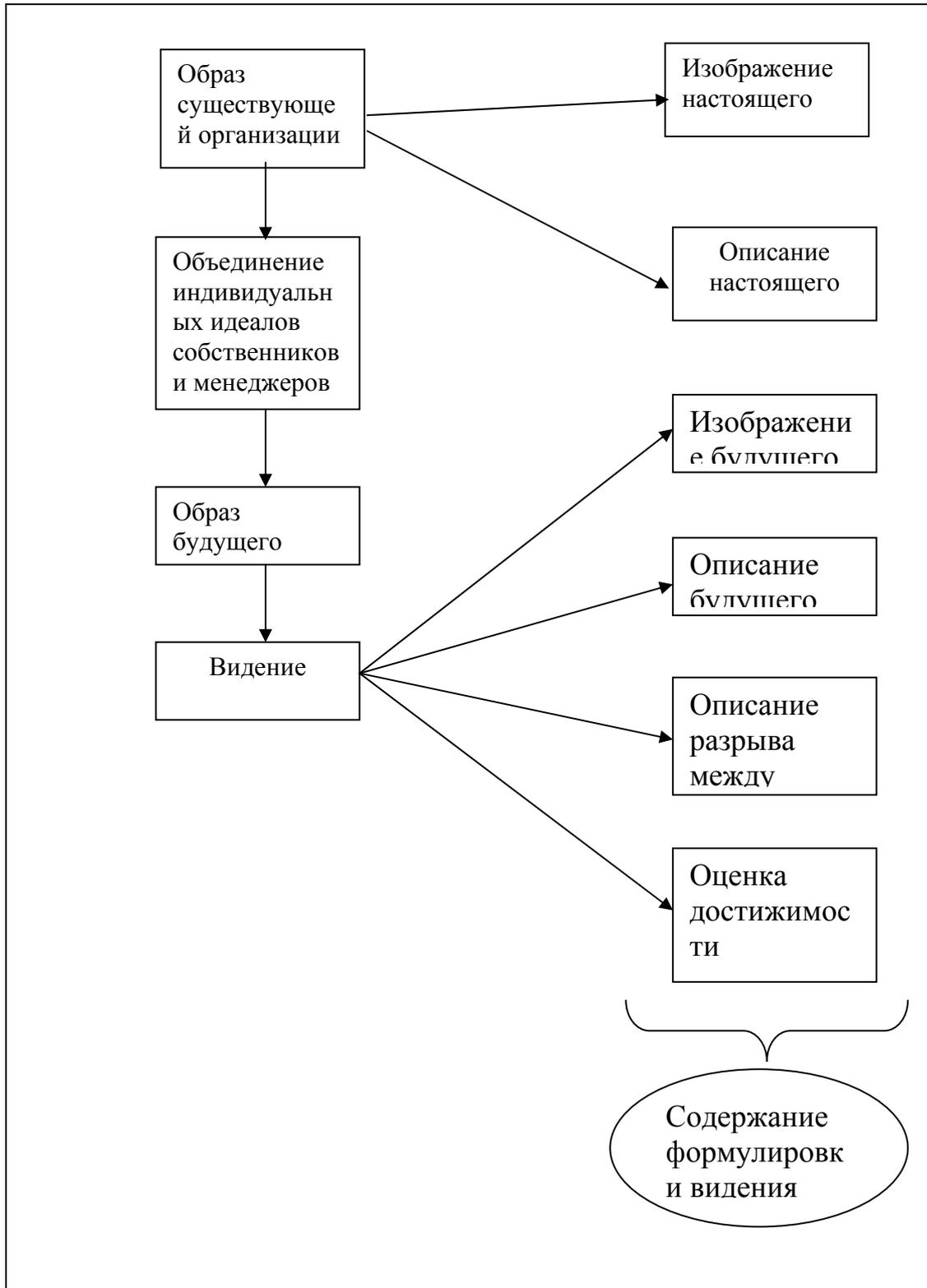


Рис. 1.1. Факторы, влияющие на формулирование видения

Видение определяет миссию организации – то, что организация собирается делать и чем она хочет стать, то есть, определяет ее предназначение.

Миссия МО. В *сопровождающих миссию тезисах* обычно указывается целевая направленность организации; наименование того продукта, который организация предлагает внешней среде, и технологии его производства; социокультурные ценности, принятые в организации; собственное представление о себе (внутренняя концепция) и впечатление, которое организация хочет произвести во внешней среде (внешний образ).

Что дает формулирование миссии для организации? Во-первых, это дает возможность субъектам внешней среды идентифицировать организацию, а самой организации формировать свой имидж.

Во-вторых, заставляет пересмотреть факторы, лежащие в основе управления, и помогает взглянуть на деятельность организации как бы «с высоты птичьего полета» (получить широкую панораму).

В-третьих, подобно магниту, направляет векторы интересов сотрудников организации в одну сторону – к цели.

В-четвертых, помогает работникам организации идентифицировать себя с организацией, что усиливает мотивацию.

В-пятых, устанавливает определенную социальную культуру в организации.

В-шестых, является основой при формировании целей организации и принятии наиболее важных решений.

Требования к формулированию миссии заключаются в подборе простых и понятных терминов, обеспечивающих однозначность толкования при сохранении простора для творческого развития организации.

Предпочтительным является сочетание короткого лозунга, определяющего основное направление деятельности организации, с хорошо проработанным текстом миссии.

Факторы, влияющие на формирование миссии, приведены на рисунке 1.2.



Рис. 1.2. Факторы, влияющие на формирование миссии

Перейти от общей формулировки миссии к конкретным планам работы помогает определение конкретных целей организации. **Под целями** здесь понимаются конкретные результаты видения. И используются цели в качестве критерия для оценки возможных успехов в реализации стратегии.

Основными группами лиц, целеполагание которых влияет на деятельность организации, являются власть, бизнес и местное сообщество.

В качестве **критериев качества целей** обычно используются такие показатели, как: конкретность (чем конкретнее, тем легче оценить достижение цели), достижимость (повышает мотивацию), измеримость. Сопоставимость, гибкая возможность корректировки стратегии.

К **факторам, определяющим** цели организации, следует отнести параметры, представленные на рисунке 1.3.

При стратегическом управлении важно помнить о так называемой иерархической структуре стратегии, которая заключается в следующем: то, что на высшем уровне управления считается средством достижения каких-либо целей, на более низких уровнях оказывается целью. Из этого следует, что стратегия, разработанная для организации в целом, выступает в качестве цели по отношению к структурным подразделениям организации. На основании указанной цели и разрабатываются функциональные стратегии (политики) структурных подразделений, которые, в свою очередь, являются целями отдельных более мелких подразделений организации или отдельных работников.

Не увязнуть в деталях и мелочах, а увидеть главное и целиком всю картину позволяет системное представление о муниципальном образовании. Агрегат такой системы, как МО, в данном случае может быть представлен подсистемами, составленными на разных языках описания – *конфигуратором*. Конфигуратор организации, состоящий из четырех описаний, выглядит следующим образом, представленном на рисунке 1.4.

При анализе действующей стратегии МО трудно себе представить, чтобы всегда можно было бы обнаружить публично предъявленную какую-либо стратегию. Однако *попытаться выделить* факторы, характеризующие деятельность МО, необходимо для того, чтобы затем выдвинуть гипотезу о содержании возможно действующей стратегии. При этом необходимо провести анализ как внутренних, так и внешних параметров МО.

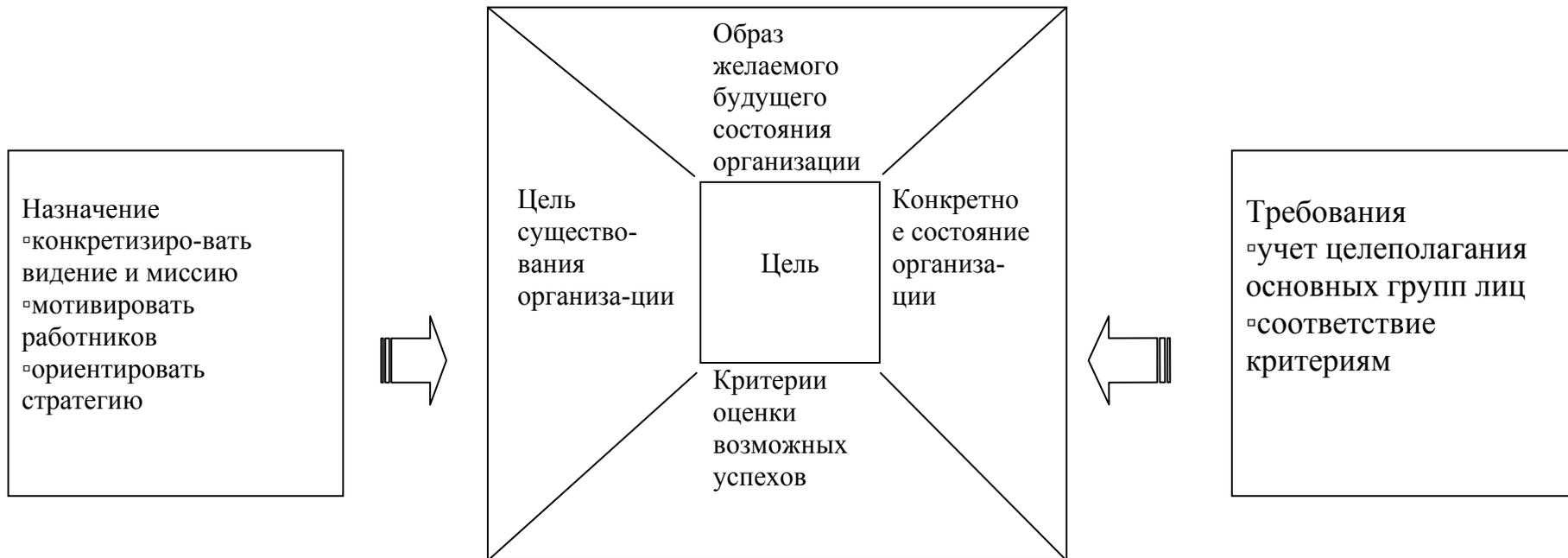


Рис. 1.3. Факторы, определяющие цели организации

В качестве критериев выбора стратегии целесообразно использовать сильные стороны организации и внешние возможности, цели организации и все виды ресурсов, а также решение главных проблем организации.

Из рисунка 1.5 следует, что разработка стратегии осуществляется путем последовательного приближения к ответу на вопрос: что принесет МО успех в будущем? В начале необходимо «увидеть» МО в будущем, причем образ МО, с одной стороны, создается как образ идеального муниципального образования, но, с другой стороны, этот образ должен соответствовать именно тому муниципальному образованию, для которого разрабатывается стратегия, поскольку не из любого исходного состояния МО можно достичь желаемого лучшего будущего.



Рис. 1.4. Общая схема разработки стратегии

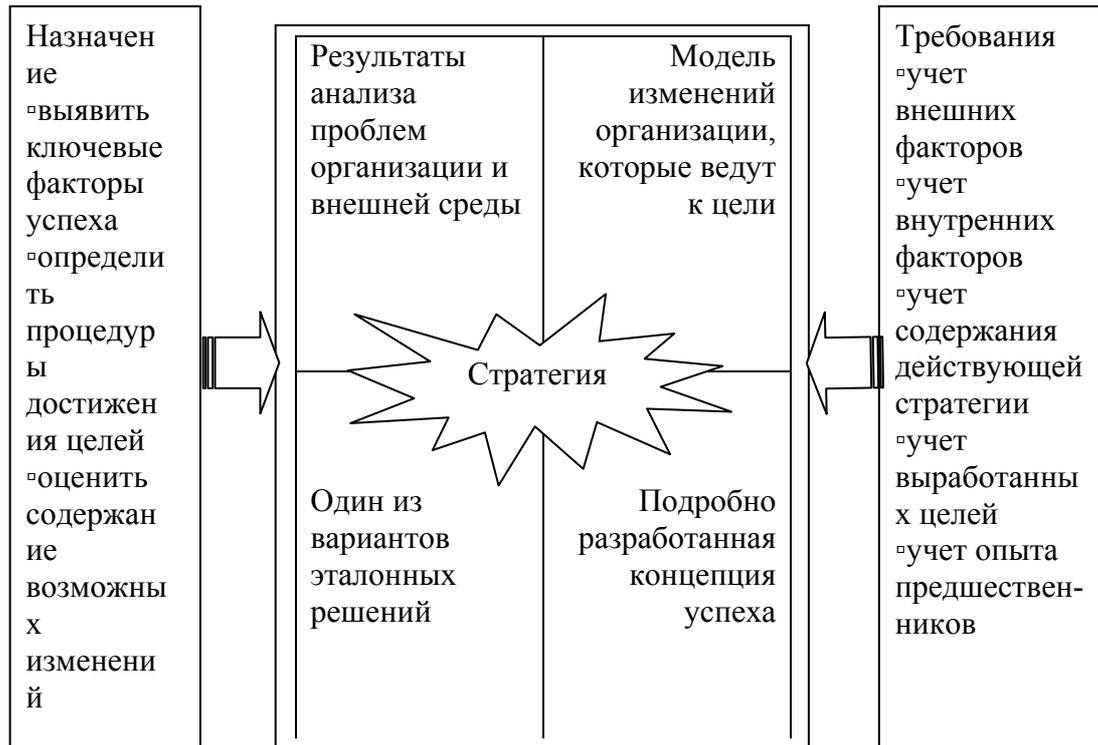


Рис. 1.5. Факторы, определяющие стратегию организации

Этот образ необходимо **наполнить содержанием** того, что МО желает предложить обществу и самому себе – местному сообществу, то есть содержанием той миссии, которую МО хотело бы выполнять в будущем. Определение конкретного результата, который может проявиться, прорасти из образа будущего и миссии, обеспечивает **формулирование целей** МО, для достижения которых разрабатывается стратегия.

Разрабатывается своего рода модель, реализация которой должна обеспечить успех муниципальному образованию. Схема формирования стратегии изображена на рисунке 1.6.

Все подходы к разработке стратегии МО сводятся к тому, что стратегия представляет собой *сочетание* теоретического анализа и интуиции разработчиков, коими в первую очередь должны являться те субъекты, которые затем будут детализировать и реализовывать стратегию. Важным является и то, что стратегия никогда не может быть продумана и просчитана до конца, а ее корректировка по мере изменения внешних и внутренних условий – процедура необходимая.

Исходя из сказанного, следует подчеркнуть, что *универсального, пригодного на все случаи жизни метода разработки стратегии не существует*, но опыт подсказывает несколько возможных направлений разработки.

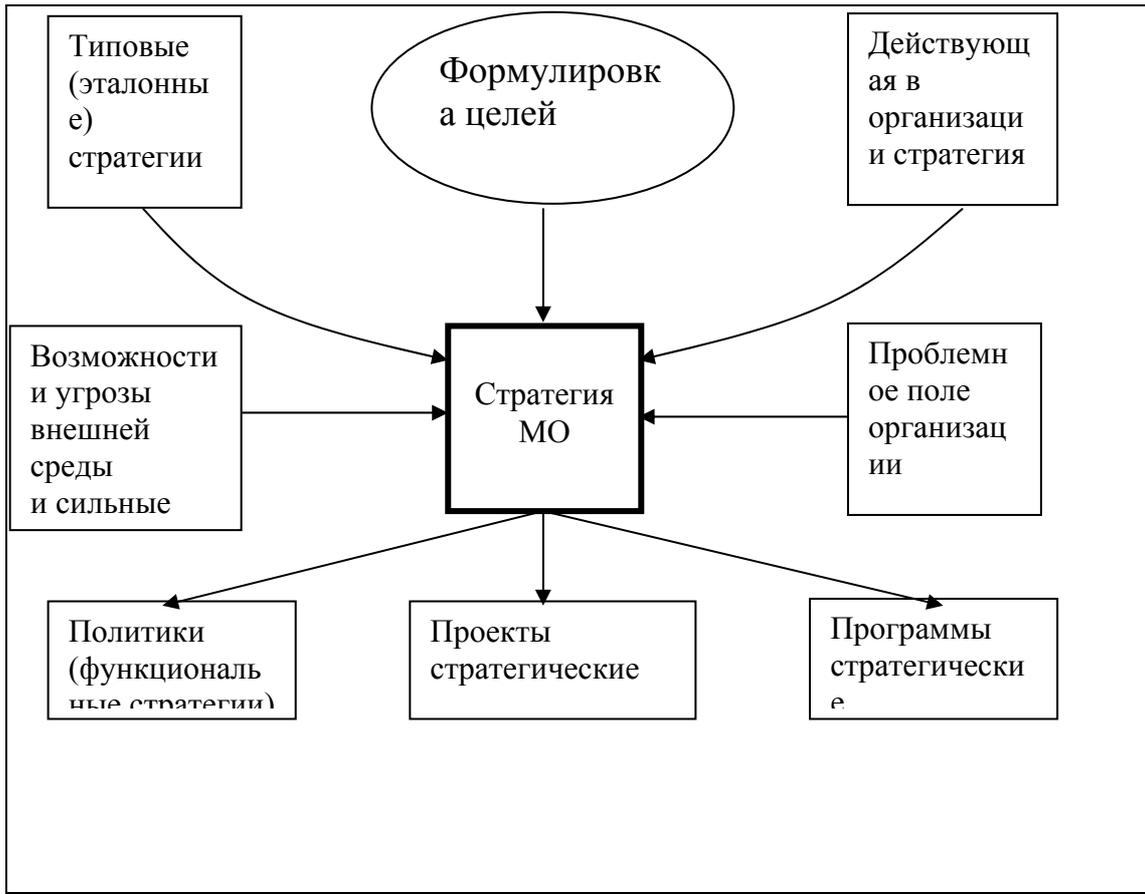


Рис. 1.6. Схема формирования стратегии

Видение. Многофакторность параметров, определяющих положение каждого конкретного МО, не позволяет их систематизировать и *формализовать процесс разработки* образа существующего и желаемого состояния МО.

Различный жизненный опыт и социокультура членов местного сообщества приводит к различному восприятию одних и тех же явлений, а неизбежные потери, искажения и опущения при вербальном описании самих МО требуют долгих и болезненных в социальном плане *согласований* мнений. Поэтому эффективным является метод «*рисования образов*» (образа настоящего и будущего, желаемого состояния организации) и последующее их описание, для определения «разрыва» между мечтой и реальностью.

Формализовать процесс описания мечты и действительного состояния муниципального образования можно путем сопоставления настоящего и будущего состояния МО, которое представлено глазами стороннего наблюдателя и глазами одного из жителей муниципального образования изнутри.

Взгляд со стороны направлен на оценку возможностей и угроз, определение конкурентного положения МО, соответствия его одной из типовых стратегий, а также на то, что из ресурсов поступает в МО и что муниципальное образование передает во внешнюю среду, переработав указанные ресурсы.

Видение муниципального образования изнутри направлено на описание потенциала МО (его сильных сторон) и назревших проблем, определение ключевых компетенций, а также особенностей управления территорией и ориентации самого муниципального образования.

На данном этапе особое искусство состоит в умелом *трансформировании множества слабых сигналов в систему*, представляющую настоящее и будущее состояние МО.

Примеры формулировок видения, разработанные группами стратегического планирования муниципальных образований приведены ниже:

1. Радужный – город эффективной научно-инновационной деятельности (г. Радужный).
2. Наш поселок – ВЕЛИКИЕ ДВОРЫ, это – южные ворота Владимирской области (п. Великодворье).
3. Александров – многоотраслевой растущий округ, туристский и культурный центр (округ Александров).
4. Гороховецкий район – это экологически чистый район русской провинции с богатым историко-культурным наследием, привлекательный для проживания, отдыха и представляющий интерес для инвесторов.

Миссия. Являясь платформой мотивации развития МО, миссия *отражает амбиции* лидера и его команды. Поэтому при разработке миссии *учитывается* не только потенциал МО и его взаимодействие с внешней средой, но и взаимодействие субъектов целеполагания (власть бизнес, сообщество), имидж МО и многое другое.

Миссия во вне, представленная пятью направлениями, *расшифровывается до содержания параметров*, которым соответствуют определенные характеристики рассматриваемого МО. Указанные характеристики формулируются и ранжируются (например, по степени значимости для МО в целом и для формирования миссии, в частности).

Аналогичным образом оцениваются параметры внутренней среды МО: определяются соответствующие им *характеристики* МО, которые ранжируются.

Окончательная формулировка миссии должна содержать наиболее значимые характеристики МО.

Примеры формулировок миссий различных муниципальных образований приведены ниже.

1. Решение задач местного значения (п. Великодворье).

2. Превращение города муниципальное образование с диверсифицированной экономикой, высоким уровнем жизнедеятельности населения (г. Курлово).

3. Создание условий для развития бизнеса в районе, тем самым повысить качество жизни населения, обеспечив при этом самобытности территории, народных традиций, нравов, баланса экологических и природных ресурсов (Судогодский район).

Цель. Отталкиваясь от формулировки миссии, необходимо перейти к разработке стратегических целей МО. Известный голландский консультант Ханс Виссема¹ выделяет **три** типа стратегических целей:

- корпоративные (цели МО в целом);
- бизнес-цели (цели однородной *группы* конкретной деятельности);
- функциональные (цели *функциональной* деятельности).

Подобный подход не учитывает оценку влияния целей внешней среды и целей МО как системы. Поэтому при определении целей МО будем использовать подход, основанный на учете экспертных мнений основных субъектов целеполагания: представителей власти, населения и бизнеса.

Как собирались и обрабатывались мнения: ГСП, анкетирование, структура экспертных советов.

Примеры формулировок стратегических целей муниципальных образований приведены ниже.

1. Обеспечение высокого уровня жизни населения на основе повышения конкурентоспособности предприятия «РАСКО» и активности жителей (п. Анопино).
2. Повышение благосостояния и обеспечение качества жизни населения, формирование благоприятной среды жизнедеятельности для нынешних и будущих жителей района (Судогодский район).
3. Город Владимир:
 - Создание комфортной городской среды
 - Безопасность населения, в том числе экономическая
 - Здоровье и социальная защита населения
 - Рост доходов населения и обеспечение рабочими местами
 - Создание возможностей для самореализации человека.

Стратегия. Напомним, что под стратегией мы понимаем модель достижения цели МО. Указанная модель должна отражать параметры образа МО, его предназначение и конкретные цели, а также результаты SWOT-анализа и типовые стратегии, поэтому следует

¹ Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания / Пер с англ. – М.: Издательство «Финпресс», 2000, с.73

воспользоваться наработанным материалом по части философии развития и остальных факторов стратегического планирования в МО.

Пример формулировки стратегии развития муниципального образования приведены ниже, а итоговое содержание факторов, влияющих на формулирование стратегии представлено на рисунке 1.7.

Формулировка стратегии развития района: «Системный рост квалификации управленческих кадров приоритетно в стекольной и туристской отраслях, в которых в первую очередь создаются новые рабочие места и дифференцируются выпускаемые товары и услуги».

Что касается наполнения содержанием формулировки стратегии, то основное содержание стратегии заключается в реализации матрицы решений и, построенной на ее основе, структуры стратегии муниципального образования.

Одной из составляющих стратегии развития муниципальных образований является социальная политика, к рассмотрению которой приступим в следующем параграфе.

1.2. Социальная политика муниципального образования с позиций НКО

Формирование социально-экономической политики муниципального образования с позиции некоммерческих организаций должно быть направлена на обеспечение устойчивого экономического и финансового положения города для решения проблем социальной сферы и повышения уровня жизни населения.

Поскольку социальная политика - это деятельность государства по обеспечению благоприятных условий жизни населения и проведения социальных программ, итог которых направлен на рост доходов населения, решение проблем социальной эффективности, обеспечение свободы выбора сфер приложения труда, защищенность от колебаний экономической активности и инфляции. По сути, в социальной политике выражаются конечные цели и результаты экономического роста.

Социальная политика играет, с точки зрения функционирования экономической системы, двоякую роль. Во-первых, по мере экономического роста накопление национального богатства, создание благоприятных социальных условий для граждан становится главной целью экономической деятельности, и в этом смысле в социальной политике концентрируются цели экономического роста, все другие аспекты экономического развития начинают рассматриваться в качестве средств реализации социальной политики.

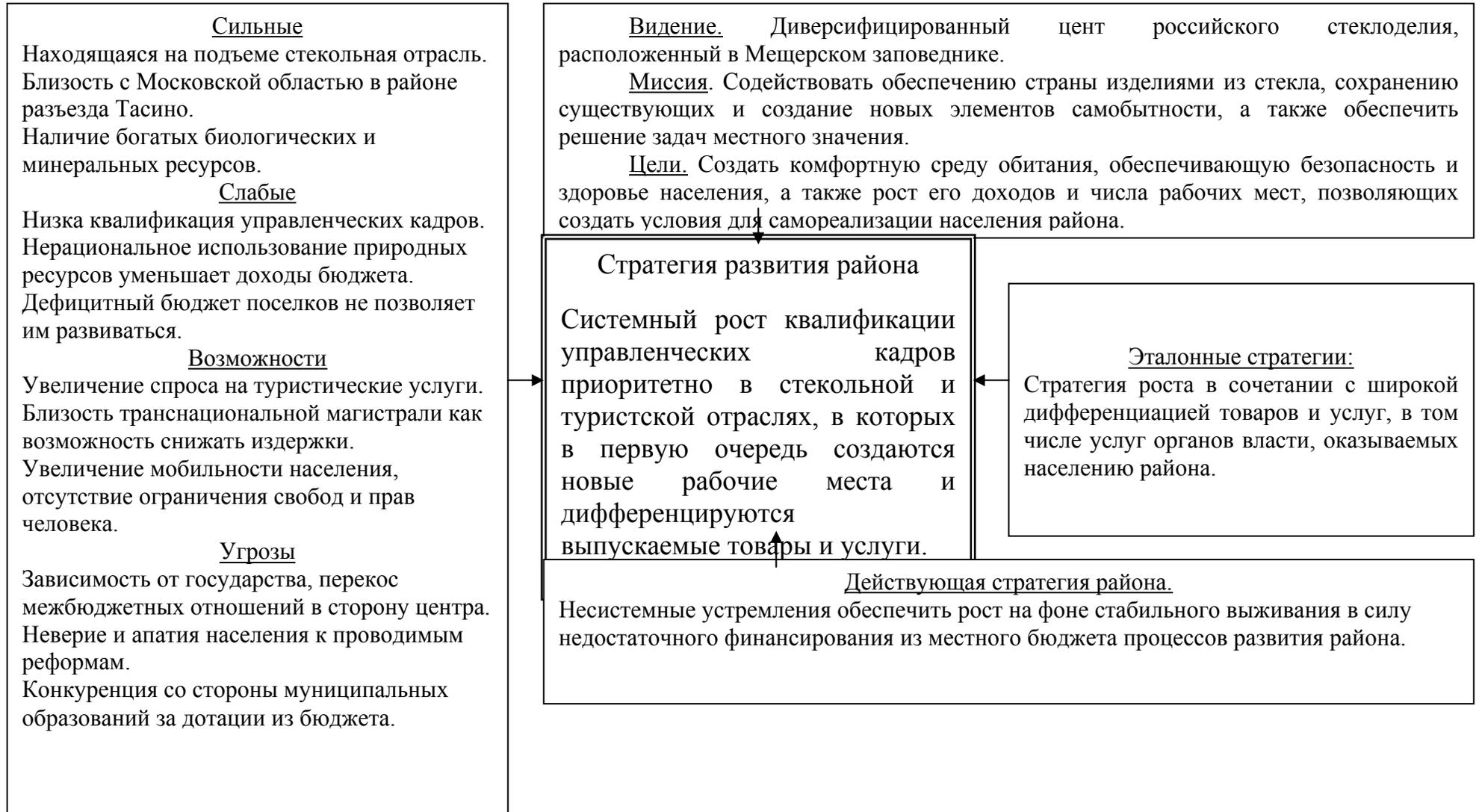


Рис. 1.7. Факторы, определяющие стратегию развития района

Оценить эффективность участия некоммерческих образований в формировании и реализации социально-экономической политики муниципального образования можно с помощью анализа организационных форм некоммерческих организаций и специфики их функционирования в городе Владимире.

Рассмотрим некоммерческие организации города Владимира и их функциональную направленность (см. прил. 1).

Из приведенной в приложении 1 таблицы видно, что большинство созданных некоммерческих организаций в городе Владимире являются общественными объединениями.

Под *общественным объединением* понимается добровольное, самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе *граждан*, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Развитие общественных объединений служит гарантом построения гражданского общества.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» такого рода некоммерческие организации могут создаваться в виде общественной организации, общественного движения, общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Необходимо отметить, что в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» термин «общественная организация» трактуется более широко, чем в Законе «Об общественных объединениях»: понятие общественной организации практически равнозначно понятию общественного объединения. Общественную организацию целесообразно создавать в тех случаях, когда она может представлять интересы вполне определенного круга лиц и которые могут стать ее членами. В нашей стране широко известны такие общественные организации, как Всероссийское общество инвалидов, Союз журналистов и др.

Общественное движение — это не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно-полезные цели, поддерживаемые участниками данного движения. Общественное движение в отличие от общественной организации предполагает массовое участие людей в его деятельности.

Общественный фонд — это не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества

на основе добровольных взносов, иных, не запрещенных законом поступлений, и использовании данного имущества на общественно полезные цели. В России широко известен, в частности, Детский фонд.

Общественное учреждение — это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям данного объединения. Примерами такого учреждения являются общественная библиотека, общественный театр, спортивная школа и др.

Орган общественной самодеятельности — это не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы различных социальных проблем, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Примером такой формы общественного объединения может быть студенческий совет в общежитии учебного заведения.

Общественное объединение вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Под *общероссийским* общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территории более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства.

Под *межрегиональным* общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территории менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства. Под *региональным* общественным объединением понимается: объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта РФ.

Под *местным* общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Структура общественных объединений весьма разнообразна. Это — политические общественные объединения, молодежные и детские

объединения, профсоюзы, физкультурно-спортивные, творческие, научно-технические, культурно-досуговые объединения, объединения инвалидов войны и труда и др.

Политическое общественное объединение — это общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей закреплено участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, а также участие в организации и деятельности указанных органов» Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политических движений).

Особое место среди общественных объединений занимают; молодежные и детские объединения. В Российской Федерации им оказывается государственная поддержка на основе Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 26 июня 1995 г. № 98-ФЗ

Молодежное общественное объединение — это объединение граждан в возрасте до 30 лет, на основе общности интересов для осуществления совместной деятельности, направленной на удовлетворен недуховных и иных нематериальных потребностей, социальное становление и развитие членов объединения, а также в целях защиты своих прав и свобод.

Действие указанного Закона не распространяется на молодежные и детские коммерческие организации; молодежные и детские религиозные организации; на молодежные и студенческие объединения, являющиеся профессиональными союзами: на молодежные и детские объединения, учреждаемые политическими партиями.

Детское общественное объединение — это объединение граждан в возрасте до 18 лет и совершеннолетних граждан для совместной деятельности, направленной на удовлетворение интересов, развитие творческих способностей и социальное становление членов объединения, а также в целях защиты своих прав и свобод.

Государственная поддержка общероссийских, международных и межрегиональных молодежных и детских объединений осуществляется при соблюдении ими следующих условий:

- объединение является юридическим лицом и действует не менее одного года с момента его государственной регистрации;

- объединение насчитывает не менее 3000 членов либо заявленный им для финансирования проект (программа) предусматривает предоставление социальных услуг не менее 3000 детей и (или) молодых граждан.

Еще одним видом общественного объединения является профессиональный союз, представляющий собой добровольное общественное объединение связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду деятельности граждан, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Деятельность профсоюзов регулируется Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ.

Профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений. Профсоюзы организуют и проводят оздоровительные мероприятия среди членов профсоюза и их семей. Они имеют право участвовать в формировании социальных программ, в разработке мер по социальной защите работников, определении основных критериев жизненного уровня, размеров индексаций заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен и др.

Таким образом, *некоммерческие организации* - это важнейший сегмент институциональной структуры. В муниципальных образованиях различного ранга "набор" общественных организаций неодинаков. В крупных населенных пунктах это чаще всего профессиональные объединения, агентства по поддержке предпринимательства, неприбыльные фонды, советы ветеранов, союзы потребителей, отделения политических партий, ЖСК. В более мелких этот круг сужается, приближаясь к самым насущным проблемам их населения (товарищества садоводов, пчеловодов, общественные организации мелких собственников и пр.). Главная форма взаимодействия с ними — предоставление каждому своей "ниши" в общей структуре самоуправления, право отстаивать свои интересы в администрации, участвовать в обсуждении касающихся их муниципальных проектов.

Представляется, что эффективность участия некоммерческих образований в формировании и реализации социально-экономической политики муниципального образования зависит от взаимодействия органов местного самоуправления с другими подструктурами местного общества, в том числе и некоммерческими организациями. Проблема активизации органов регионального и местного

(муниципального) управления в решении социальных вопросов на территориальном уровне имеет два аспекта: повышение эффективности прямых действий административных органов и связанной с ними "инфраструктуры поддержки" населения, а также расширение методов и средств их работы с населением; укрепление "обратных связей" населения; его профессиональных и общественных объединений с административными структурами.

Объединения различных категорий трудящегося населения на уровне региона/района с целью большей эффективности их взаимодействия с административными структурами и обеспечения обратных связей привлекают все большее внимание на всех уровнях управления. Поэтому так необходимо укрепление и развитие партнерских отношений, активизация общества.

Определение критериев оценки эффективности участия некоммерческих организаций в формировании и реализации социально-экономической политики муниципального образования видится в перспективе функционирования некоммерческих организаций, которое должно быть направлено отнюдь не на замену создаваемых частным бизнесом и государством экономических благ и услуг. Их деятельность должна способствовать расширению структуры общественных потребностей, созданию возможностей для дополнительного альтернативного предоставления экономических благ и услуг потребителям. С этой точки зрения развитие некоммерческих организаций, оживит конкуренцию между различными секторами экономики, что положительно скажется на социально-экономическом развитии муниципального образования.

Функционирование и развитие этого направления, требует создания комплексной системы государственной поддержки деятельности некоммерческих организаций.

В связи с этим приобретает фундаментальную значимость проблема эффективного расходования средств выделяемых некоммерческим организациям. Решение данной проблемы в значительной мере зависит от научной обоснованности планирования расходов и, прежде всего, от оптимальности разрабатываемых планов функционирования некоммерческих организаций. В этой связи возникает объективная необходимость создания методической базы для оптимизации планирования расходов. Задача оптимизации содержит в себе два аспекта: оптимизация в смысле достижения баланса между необходимым и достаточным количеством по каждому ресурсу и поиск наиболее рационального соотношения между нормативами расходования различных ресурсов, оптимального с точки зрения обеспечения в условиях жестких бюджетных ограничений.

1.3. Формирование инструментов управления экономикой региона на основе механизмов социального партнерства

Управление экономикой российских регионов на современном этапе

Для того чтобы провести научное исследование по обозначенной теме, вначале рассмотрим вопрос об управлении экономикой российских регионов на современном этапе и начнем его с понятия «регион». Слово «регион» - латинского происхождения (от корня *regio*), в переводе означает страна, край, область¹. Данное понятие не имеет сегодня однозначного толкования, как в зарубежной, так и в отечественной научной литературе. В таблице 1.1 приведены наиболее часто встречающиеся формулировки термина «регион»².

В экономической теории существуют два подхода к понятию «регион»: 1) регион как сугубо экономическая система; 2) регион как социально-экономическая система. Первый подход был сформирован в 20-30-х годах XX века и предполагал развитие в регионе отраслей производства без учета уровня развития в самом регионе социальной сферы.

Второй подход к региону сформировался в 60-70-х годах. В рамках этого подхода регион рассматривается как социально-экономический комплекс, где материальное производство и социальная сфера, сбалансированы. Однако в России социально-экономический подход к региону не был реализован. Об этом свидетельствуют современные черты многих регионов - субъектов РФ, где высокий промышленный потенциал сочетается с низкими показателями уровня жизни населения и неразвитостью социальной сферы. В условиях становления рыночной организации хозяйства возникает необходимость усиления внимания именно к региону с точки зрения социально-экономического подхода.

¹ Э.Б. Алаев. Социально-экономическая география. – М.: Мысль, 1983. С. 50 – 51, 67 – 70.

² Региональная экономика и управление: Учебное пособие / А.А. Воронина, Л.Н. Лисовцева, Б.Г. Преображенский и др. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2004. С. 7 – 8.

Формулировки термина «регион»

Таблица 1.1

| <i>Автор</i> | <i>Формулировка</i> |
|---|---|
| <i>Некрасов Н.Н.</i> | Регион – крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой. |
| <i>Гладков Ю.Н. Чистобаев А.И.</i> | Регион – синоним термина «район». Регион – субъект Российской Федерации, либо объединение нескольких субъектов. |
| <i>Добрынин А.И.</i> | Регион – территориально специализированная часть народного хозяйства страны, характеризующая единством и целостностью воспроизводственного процесса. |
| <i>Маршалова А.С. Новоселов А.С.</i> | Регион – является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов. |
| <i>Лексин В.Н. Щецов А.Н.</i> | Регион – субъект Российской Федерации, административно-территориальное образование, город. |
| <i>Долятовский В.А.</i> | Регион – это сложный территориально-экономический комплекс, имеющий ограниченные внутренние ресурсы, свою структуру производства, определенные потребности в связи с внешней средой. |
| <i>Шнипер Р.И.</i> | Регион – республики, автономии, области, районы, города. |
| <i>Бильчак В.С. Захаров В.Ф.</i> | Регион – социально-экономическая целостность, характеризующаяся структурой производства всех форм собственности, концентрацией населения, рабочих мест, духовной жизни человека из расчета на единицу пространства и времени, имеющая местные органы управления своей территорией (область, край, республика). |
| <i>Коган Л.Н.</i> | Регион – это группа областей, краев, республик, составляющих народнохозяйственное целое. Регион – это любая самостоятельная в хозяйственно-экономическом и административном отношении территория, начиная от сельской территории и кончая крупными народнохозяйственными территориальными комплексами. |
| <i>Гутман Г.В.</i> | Регион – территориальное образование, имеющее четко очерченные административные границы, в пределах которых воспроизводятся социальные и экономические процессы обеспечения жизни населения, обусловленные местом региона в системе территориального и общественного разделения труда. |
| <i>Преображенский Б.Г. Лисовцева Л.Н. Воронина А.А и др.</i> | Регион – это территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся: комплексностью, целостностью специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-административных органов исполнения. |
| <i>Осн. положения программы региональной политики в РФ (утв. Указом Президента РФ в 1996г.)</i> | Регион – часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов. В тех случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект Российской Федерации. |

В современных теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре парадигмы региона: регион – квазигосударство, регион – квазикорпорация, регион – рынок, регион – социум.

Эволюция теории региона отражает повышение роли «нематериальных» целей и факторов экономического развития, возможности междисциплинарных знаний и перехода регионов на модель устойчивого (эколого-социо-экономического) развития¹. Данную позицию разделяют В.Н. Лексин, А.Н. Швецов, Е.В. Горшенина, Г.В. Гутман и другие².

В научной литературе обычно выделяются относительно однородные для России региональные структуры: регион – экономический район, регион – территориально-производственный комплекс, регион – субъект Федерации. Регион – муниципальный округ и т.д.³. В последнее время ученые и практики отмечают, что регионами в России следует считать субъекты Федерации, так как они совпадают с существующим административно-территориальным делением страны, представляют собой целостную систему со своей структурой, функциями, связями и внешней средой, историей, культурой, условиями жизни населения⁴. В настоящей работе предполагается рассматривать в качестве региона – субъект Российской Федерации.

На функционирование региона в значительной степени влияет деятельность называемая региональным управлением. **Региональное управление** в современных условиях – это управление социально-экономическими процессами в регионе в условиях перехода его хозяйства к рыночным отношениям. Главная задача регионального управления это воспроизводство региона как социально-экономической системы. Н. Дорогов, в своей публикации «Региональная экономика в системе рыночных отношений (методологические аспекты управления)», выделяет три аспекта регионального управления: 1) взаимоотношения региона и федерации (центра); 2) взаимоотношения региона и местного самоуправления (городов, районов т.д.); 3) обеспечение комплексности развития

¹ Основы региональной экономики: учебник для вузов / А.Г. Гранберг, - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004, - С 83 -84.

² Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин; под ред. Г.В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. С.13

³ Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин; под ред. Г.В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. С.11

⁴ Региональная экономика и управление: Учебное пособие / А.А. Воронина, Л.Н. Лисовцева, Б.Г. Преображенский и др. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2004. С. 9.

региона как единого хозяйства (собственное региональное управление)¹.

Именно с учетом последнего аспекта мы и будем рассматривать хозяйственную деятельность региона, анализировать и давать оценку эффективности такого управления.

Оценивать эффективность управления субъектом Российской Федерации без четко обозначенной цели практически невозможно. В последнее время все чаще в качестве задач социально-экономического развития территории выступают: увеличение доходов, улучшение образования и здравоохранения, уменьшение нищеты, оздоровление окружающей среды и т.п.². *Под **региональным развитием** принято понимать – прогрессивное изменение социально-экономической структуры региона, обеспечивающее экономное использование его ресурсов и максимальное удовлетворение производственных потребностей территории*³.

Международные организации оценивают степень развития стран, регионов по *индексу развития человека*, при этом для расчета используются три показателя: 1) ожидаемая продолжительность жизни при рождении; 2) интеллектуальный потенциал; 3) величина душевого дохода с учетом покупательской способности валюты и снижения предельной полезности дохода⁴.

Обеспечение социального развития территориальных общностей становится в большей части задачей региональных органов власти и управления, при этом население понимается не как случайная совокупность людей, проживающих в городе, районе, области, а как общность, развивающаяся на основе культурных ценностей, принципов самоорганизации, т. е. всего того, что составляет образ жизни, смысл существования населения на территории⁵.

В последнее время, все чаще экономисты говорят о регионе как о субъекте устойчивого развития, при котором. Экономический аспект устойчивого развития предполагает переход от нынешней «экономики использования ресурсов» к экономике их системного воспроизводства. Воспроизводственной экономике соответствует стратегия экономического развития, предполагающая установление

¹ Н.Дорогов, Региональная экономика в системе рыночных отношений (методологические аспекты управления). www.ptpu.ru/

² Гапоненко А.Л. Алисов А.Н., Демченко О.В., Казарин В.Н. Стратегия развития города: современные подходы и технологии. М.: международный дом сотрудничества. 1999. – С.11.

³ Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин; под ред. Г.В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. - С.96

⁴ См.: Тодаро М.П. Экономическое развитие. М., 1997. С.73 – 74.

⁵ Алексеев Ю.П. Регион. Управление. Качество. М.: Издательство «Луч». 2000. С.44 -49, 65.

общественного контроля за процессами воспроизводства труда, капитала и природных ресурсов¹.

Важнейшей тенденцией в управлении регионов на современном этапе является то, что значение жестких факторов размещения снижается в пользу мягких, которые все чаще становятся условиями экономического успеха. Под «жесткими» факторами при этом понимаются количественно измеряемые факторы: земля, рабочая сила, капитал, близость партнеров по кооперации, инфраструктура, структура населения и потребления, налоги, система хозяйствования, субсидии и программы поддержки и т.д. К «мягким» факторам относятся: стабильность общественного климата; квалификацию занятых по найму; качество системы образования и системы подготовки кадров; экономический консалтинг; реклама; маркетинг; отношение к экономике основных действующих лиц региона (предприятий и союзов предпринимателей, работающих по найму и профсоюзов, местных администраций, политиков); качество жизни в регионе (качество жилья, экологическая ситуация, культурные и рекреационные возможности и т.д.).

Иногда в системе государственного регулирования регионального развития выделяют специализированную регионально ориентированную деятельность, называемую региональной политикой². Цели такой политики в разных странах выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Стремление к экономической эффективности и социальной справедливости в региональном аспекте могут быть как совместимыми, так и конфликтными. Почвой для возникновения социальных конфликтов являются различного рода региональные (пространственные) неравенства – различия в уровне развития, занятости, доходов населения, условия предпринимательства и т.д. Суть региональной политики – свести к минимуму такие неравенства³.

Новейшей тенденцией в практике государственного регулирования экономики стало использование рыночных принципов и методов управления. Все чаще на уровне субъектов Федерации стали говорить о менеджменте региона, о региональном маркетинге⁴. По аналогии с корпоративным управлением **региональный менеджмент** может выступать в двух видах: менеджмент функционирования

¹ Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН. – М.: Наука. 2004. – С.34

² Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. С.189 - 190.

³ Основы региональной экономики: учебник для вузов / А.Г.Гранберг, - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004, - С 349 -351.

⁴ Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин; под ред. Г.В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. С.103.

(традиционное администрирование) и менеджмент развития (ориентирован на достижение стратегических целей, взаимодействие с внешней средой и реализацию сравнительных преимуществ региона). Для того, чтобы привлечь в регион новых экономических агентов, дополнительные инвестиции органы власти прибегают к **региональному маркетингу**. В этом случае региональные и муниципальные органы власти пытаются позитивно повлиять на мягкие факторы размещения, поддержать его имидж как продукта, сбываемого на рынке.

К числу наиболее существенных причин, оказавших заметное влияние на темпы перехода России к рыночным отношениям, весь ход социально-экономических преобразований в стране, относится явная недооценка территориального (регионального) фактора.

К ключевым моментам региональных реформ, по мнению Л.Вардомского, следует отнести: 1) свойства российского социально-экономического пространства накануне трансформации; 2) децентрализация власти, осуществленная в первые годы реформ, а затем восстановление «властной вертикали»; 3) специфика, проводимой региональными властями экономической политики; 4) региональная политика, проводимая федеральным центром¹.

Особенность нашей страны заключается в том, что основа социальной и экономической жизни большинства населения России всегда ограничивалась рамками региона проживания (значительные территориальные масштабы, неразвитость транспортной инфраструктуры, концентрация основных систем жизнеобеспечения и социального обеспечения населения в рамках региона и др.). В советский период территориальное управление не обладало достаточной самостоятельностью, чаще ограничивалось лишь местным хозяйством (не считая периода существования совнархозов, которые скорее выполняли роль промежуточного звена между центром и предприятиями, чем были территориальными органами управления). В регионах сегодня решается проблема жизнеобеспечения населения, региональные органы управления несут главную ответственность перед населением и центром за положение в регионе².

Становление и развитие рыночных отношений, суверенизации субъектов Федерации, упразднение государственной отраслевой системы управления экономикой вызвало необходимость формирования новых хозяйственных и управленческих связей в регионах.

¹ Л. Вардомский. Региональные процессы в современной России: экономика. Политика, власть: Сб. статей / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. Глобал. и регион. пробл.; - М., 2002, С.53

² Н. Дорогов, Региональная экономика в системе рыночных отношений (методологические аспекты управления) www.ptpu.ru/

Многokратно возросла роль финансов, бюджетов, кредитов и других инструментов рыночных отношений. Субъекты РФ получили право взимать местные налоги, инвестировать в местную инфраструктуру, субсидировать предприятия, оказывать влияние на бизнес-климат, принимать местные законы, предоставлять населению определенные субсидии и льготы. Усиливаются тенденции развития экономической активности и ориентации населения на собственные силы, внутренняя и внешняя конкуренция, происходит концентрация капитала в частном секторе экономики, сформировался класс реальных собственников, усложнились горизонтальные связи партнеров по бизнесу. «По мере обретения регионами реальной самостоятельности (обособление хозяйственных и финансовых структур, децентрализация управления) формируется новая собственно региональная сфера интересов и ответственности»¹.

Уровень социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и жизненный уровень населения существенно отличаются от региона к региону. В социальной сфере устойчивый характер приобрела дифференциация доходов граждан, система социальной поддержки имеет беспрецедентные искажения, и оказалась не готовой защитить население от проводимых рыночных преобразований.

Проводимые федеральным правительством экономические и социальные реформы зачастую спускаются на региональный уровень без дополнительного ресурсного обеспечения. Например, во Владимирской области, на 2004 год не обеспечено источниками 60,3% расходов.² Региональная политика, проводимая Б.Ельциным, ослабила позиции федеральной власти и поставила страну под угрозу распада. С избранием президента В. Путина в России началось укрепление вертикали власти и проведение административно-правовой реформы. В результате был изменен порядок формирования Совета Федерации, появился институт представителей президента в семи федеральных округах, наметились тенденции к централизации государственных финансов и укрупнению регионов. Все это определенным образом влияет на процессы, происходящие в регионах.

Необходимо принять во внимание, что ответственность регионов усиливается в связи изменением федерального законодательства (Федеральные законы от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ) по которому, субъектам РФ с 2005 года передается из федерального центра ряд важнейших государственных

¹ Н. Дорогов, Региональная экономика в системе рыночных отношений (методологические аспекты управления) www.ptpu.ru/

² Стратегия как инструмент муниципального и регионального развития: Теория, проблемы, практика // Под общ. ред. А.Е. Илларионова и В.А. Кретиной. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2004. - С.52.

полномочий. К тому же накопившийся за годы реформ комплекс региональных проблем не позволяет власти, бизнесу и обществу в полной мере использовать новые рыночные возможности, и тем более преодолеть различия в жизненном уровне населения в зависимости от места их проживания.

В большинстве субъектов Российской Федерации соотношение средней начисленной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения колеблется в пределах 2,5-3,5 раз, однако отмечается существенное различия между минимальным и максимальным значениями этого показателя от 1,5 до 7,8 раз.¹

Проводимые реформы побудили региональные власти к активной разработке собственных стратегий социально-экономического развития, поиску путей их реализации, заставили их думать о наполнении региональных бюджетов, социальной стабильности и экономическом росте. Выполнению этих задач способствовало то обстоятельство, что «механизм экономической заинтересованности реализуется сегодня в территориях, гораздо предметнее, чем на национальном уровне»², ибо в регионах возможен тесный контакт наемных работников, предпринимателей и представителей местной власти. При этом количество участников такого взаимодействия обозримо, а вопросы их объединения в рамках определенных гражданских социальных институтов решаемы и требуют меньше ресурсов.

В то же время анализ динамики социально-экономических процессов в регионах России показывает, что часто на региональном уровне не удается сформулировать эффективную социально-экономическую политику. Следует принимать во внимание, что регионы России сильно различаются по темпам проведения реформ, развитию коммерческих структур и инфраструктуры рынка, внешнеэкономической деятельности, проникновению иностранного капитала. В период реформ в наиболее выигрышном положении оказались регионы ориентированные на экспорт, привлечение внешних инвестиций, а также субъекты РФ с диверсифицированной структурой экономики. Решение этих задач осуществлялось на основе разных подходов, исходя из специфических условий регионов.

Специфика региона во многом определяется имеющимся у него **экономическим потенциалом**. Рассмотрим данный потенциал на примере Владимирской области. Владимирская область является субъектом Российской Федерации и входит в состав Центрального

¹ Мониторинг уровня жизни населения Российской Федерации, Бюллетень №18, М.- 2004 г. (апрель). - С.54.

² Основы региональной экономики: учебник для вузов/А.Г. Гранберг; Гос. ун-т – Высшая школа экономики.- 4-е изд.- М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – С.298.

федерального округа. Область занимает площадь 29 тысяч квадратных километров, в ней проживает 1,5 млн. человек.

Данный регион отличается выгодным географическим и экономико-транспортным положением, имеет развитую сеть автомобильных и железных дорог. В области сформирована законодательная база, способствующая развитию рыночных отношений. Область является не ресурсной, чем обусловлена её зависимость, прежде всего от предприятий машиностроения, стекольной, легкой промышленности, и цветной металлургии, от других территорий. Из-за отсутствия топливно-энергетических ресурсов область работает в основном на привозном сырье. Для функционирования хозяйственного комплекса используется 44% покупной электроэнергии.

Область в отличие от большинства регионов не имеет резко выраженной концентрации промышленных предприятий в областном центре.

Кардинальным образом изменился принцип построения межбюджетных отношений с федеральным и местными бюджетами. Прошедшие преобразования сильно изменили отраслевую структуру экономики. Это видно из таблицы 1.2¹.

Промышленный потенциал представлен одиннадцатью основными отраслями хозяйственного комплекса, главными из которых являются: машиностроение и металлообработка, электроэнергетика, стекольная, пищевая, химическая и легкая промышленность.

В области насчитывается более четырехсот крупных и средних промышленных предприятий, экспортирующих свою продукцию в 56 стран мира. Количество промышленных предприятий возросло на треть, что обусловлено процессом реструктуризации крупных предприятий (преимущественно в стекольной, химической, лесной, пищевой, легкой, промышленности).

Сфера малого бизнеса представлена 7 тысячами предприятий, их доля в валовом региональном продукте составляет 5,5%. Сельское хозяйство специализируется на растениеводстве, животноводстве молочно-мясного направления и птицеводстве. В области имеется высокий научно-технический потенциал. Владимирская область входит в число первых 20 среди 88 субъектов РФ по численности занятых научными исследованиями и разработками¹.

¹ Программа развития Владимирской области на 2000-2003гг. – Владимир: Администрация Владимирской обл., 2000. - С.3 – 9; Социально-экономическое положение Владимирской области / Статистические сведения территориального органа государственной статистики по Владимирской области за 2000 – 2003 гг.

¹ Программа развития Владимирской области на 2000-2003гг. – Владимир: Администрация Владимирской обл., 2000. - С. 14

Трудовые ресурсы области составляют 949 тыс. человек, в том числе заняты в экономике 726,4 тыс. или 76,5%, 12% населения имеет высшее образование, 21% - среднее специальное. Уровень безработных граждан к экономически активному населению в 2003 году составил 2,3%. В соответствии с рисунком 1.8 мы можем видеть структуру занятости населения области по сферам экономики.

Сложно и неоднозначно отразился на социально-экономической ситуации во Владимирской области её переход к рыночным отношениям. С 1991 года допущен резкий спад на 62% объемов промышленного производства, а в таких ведущих отраслях, как легкая промышленность – на 84, оборонной – на 70, химической и нефтехимической – на 76%. В целом доля промышленности в структуре экономики сократилась более чем в 2 раза. Негативные проявления наблюдаются в строительном комплексе, сельском хозяйстве, на транспорте.

Развитие рыночных отношений и изменение формы собственности, обусловленные ускоренными темпами приватизации в области, в сочетании с серьезными кризисными явлениями в ряде секторов экономики, вызывают необходимость усиление государственного регулирования, изыскания эффективных форм и методов воздействия на социально-хозяйственные процессы.

Анализ социально-экономической ситуации за прошедшие четыре года позволяет сделать вывод о том, что в области произошли позитивные изменения, в целом свидетельствующие о выходе региона на траекторию устойчивого роста¹.

Вместе с тем, остаются актуальными и требуют решения следующие **проблемы**:

1. **Высокий уровень бедности населения.** На конец 2003 года по данным статистики доходы ниже прожиточного минимума имела треть населения. Продолжает сохраняться высокий уровень дифференциации населения по уровню доходов. Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных слоев населения составляет 7,2 раза.
2. **Неблагоприятная демографическая ситуация.** В 2000-2003 годы сохранялось существенное превышение смертности над рождаемостью. Наблюдается тенденция “старения” населения из-за сокращения в общей структуре численности детей и подростков. По состоянию на начало 2003 года 23,7% в ней составляли граждане пенсионного возраста.

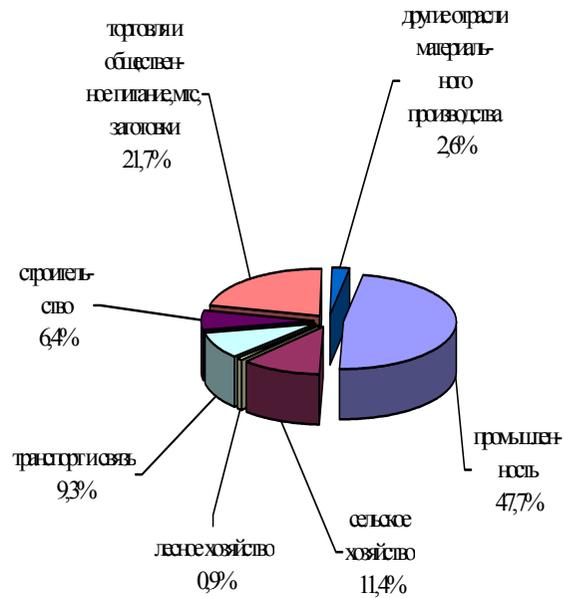
¹ Программа развития Владимирской области на 2000-2003гг. – Владимир: Администрация Владимирской обл., 2000. - С.53

Динамика изменения структуры экономики Владимирской области по годам

Таблица 1.2

| <i>Отрасли экономики</i> | <i>Годы</i> | | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | <i>1991</i> | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| <i>Промышленность</i> | 50,8 | 48,5 | 49,5 | 43,9 | 42,2 | 40,9 | 43,9 | 43,6 | 47,4 | 48,0 | 48,2 | 48,2 | 48,4 |
| <i>Сельское и лесное хозяйство</i> | 8,6 | 8,3 | 8,8 | 11,5 | 12,9 | 13,9 | 10,9 | 11,7 | 11,2 | 11,2 | 11,1 | 11,0 | 10,7 |
| <i>Строительство</i> | 7,1 | 8,3 | 8,3 | 7 | 5,9 | 4,4 | 3,6 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 3,9 |
| <i>Транспорт и связь</i> | 11,4 | 11,2 | 9,1 | 8,9 | 8,1 | 7,4 | 7,4 | 7,3 | 6,7 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,7 |
| <i>Торговля и общественное питание</i> | 10,2 | 9,6 | 8,5 | 8,5 | 8,2 | 9,1 | 9,2 | 8,5 | 7,3 | 7,1 | 7,1 | 7,1 | 7,2 |
| <i>Другие отрасли</i> | 12 | 14,1 | 15,8 | 20,3 | 22,7 | 24,3 | 25,2 | 25 | 23,8 | 23,4 | 23,3 | 23,3 | 23,1 |

Занятость в сфере материального производства



Занятость в непроизводственной сфере (2003 год)

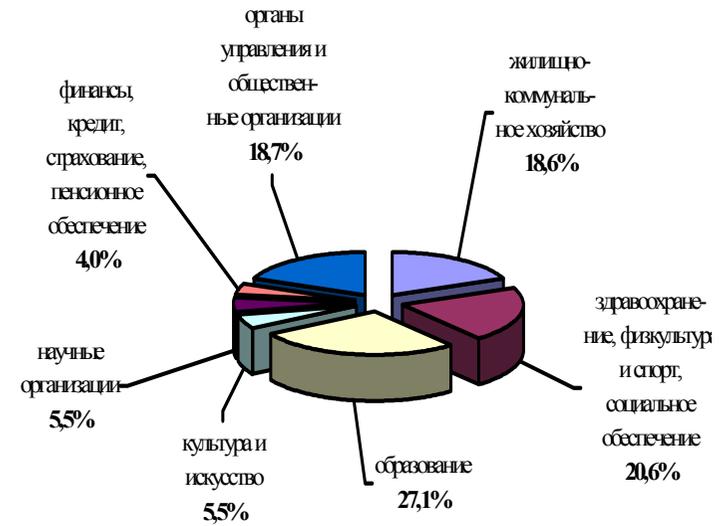


Рисунок 1.8. Структура занятости населения области по сферам экономики

3. **Наличие значительной доли социально уязвимых слоев населения.** В области в особо сложных условиях находится 36% семей с детьми, живущих за чертой бедности, в том числе около 30 тысяч неполных семей, 16 тысяч одиноких семей с детьми-инвалидами.
4. **Отдельные показатели здоровья населения.** Текущий уровень доходов граждан, возможности финансовой поддержки для проведения профилактической работы не позволили остановить тенденцию роста общей смертности населения, первичной заболеваемости (907,7 на 1 тыс. населения)*, онкологической заболеваемости (1535,6 на 100 тыс. населения)*, первичной заболеваемости туберкулезом (54,8 на 100 тыс. населения)*, досуточной летальности от острого инфаркта миокарда (в 2002 году - 5,4%), хронического алкоголизма (112,8 на 10 тыс. населения).
5. **Проявление беспризорности и безнадзорности в детской и подростковой среде.** В настоящее время в области насчитывается более 800 человек беспризорных, 4,5 тыс. детей находится на учете за совершение правонарушений, 2,6 тыс. семей являются неблагополучными.
6. **Высокий уровень преступности, нарушений законности, правовой нигилизм.** В 2003 году зарегистрировано около 29 тыс. правонарушений. Распространены насильственные преступления, посягательства на собственность. Не снижаются нарушения налогового законодательства, попытки установления криминального влияния над предприятиями крупного, среднего и малого предпринимательства, продолжают иметь место факты разворовывания предприятий как самими владельцами, так и наемным персоналом.
7. **Недостатки обеспечения населения жильем.** В настоящее время в области на получение жилья стоит в очереди 55196 семей. Ветхий и аварийный фонд насчитывает 788, 2 тыс. кв. метров, где проживает около 15 тыс. семей. Свыше 900 тыс. кв. метров жилья в домах первых массовых серий требует реконструкции.
8. **Низкий уровень коммунального обслуживания населения** из-за отсутствия совершенной структуры управления отраслью и конкурентного механизма в сфере коммунальных услуг создает предпосылки для снижения качества жизни населения,

* Данные показателей по состоянию на конец 2002 года.

возникновения очагов социального напряжения и недовольства в обществе.

9. **Опережающий рост потребительских цен на социально значимые товары и услуги по сравнению с доходами населения.** За период 2000-2003 годы индекс потребительских цен на картофель и овощи, а также на жилищно-коммунальные услуги и услуги связи существенно превысил рост денежных доходов населения¹.

Социальное партнерство как экономическое явление

В преодолении социально-экономического кризиса в России важную роль играет система взаимодействия, представителей государства, бизнеса и наемных работников, то есть активных субъектов экономических отношений. От качества этого взаимодействия, зависит процесс развития цивилизованных производственных отношений, формирование социально-ориентированной рыночной экономики. Эффективность такого взаимодействия, как нам представляется, можно наладить в рамках системы социального партнерства.

Социальное партнерство зародилось на первых этапах становления капиталистических отношений. Накопление и разделение собственности, появление рыночной среды, конкуренции, подтолкнули к необходимости согласовывать различные интересы, искать пути к балансу соперничающих и конфликтующих между собой сил с тем, чтобы уменьшить свои потери, убытки в результате рыночной борьбы и обеспечить прирост капитала. После Второй мировой войны когда экономика Запада исчерпала (в основном) возможности для экстенсивного роста социальное партнерство получило новый толчок для своего развития. *«Необходимость ее создания диктовалась гуманитарными соображениями (ухудшение условий труда и жизни рабочих), политической ситуацией в мире (возрастающее число трудящихся могло встать на путь социального протеста и даже революции), а также экономическими причинами (страна, решившая пойти на социальные улучшения, оказалась бы в убытке по отношению к своим конкурентам, вследствие роста себестоимости ее продукции)»*¹.

Экономическое лидерство, как отдельных предприятий, так и национальной экономики в большей степени стало зависеть от способности к концентрации наиболее эффективных ресурсов в области производства и инноваций, что невозможно в ситуации

¹ Программа развития Владимирской области на 2000-2003гг. – Владимир: Администрация Владимирской обл., 2000. - С. 60.

¹ Щеглова С.Н., Социальное партнерство в сфере труда // Библ -чка профсоюзн. активиста. - Профиздат, - 2000. – С. 8-9.

конфликта работодателя и наемных работников. В этой связи работодатели вынуждены развивать экономическую демократию, идти на повышение мотивации работников через различные системы стимулирования и вовлечение наиболее квалифицированных работников в процесс управления производством. Степень развития отношений партнерства прямо пропорциональна развитости рынка труда, капиталов, товаров, услуг, а также степени демократизации управления производством и обществом в целом¹.

Категория *«социальное партнерство»*, как и большинство других экономико-правовых категорий, многоаспектна, и поэтому ее содержание может быть определено с разных точек зрения. В узком смысле социальное партнерство обычно рассматривают как особый тип трудовых отношений. Об этом говорит и статья 23 Трудового кодекса РФ, в которой записано, что *социальное партнерство – система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними трудовых отношений*².

Трудовые отношения в определенной степени достаточно сложны и многогранны, поэтому можно предположить, что объект социального партнерства не всегда должен быть ограничен трудовой проблематикой. Этой же точки зрения придерживаются В. Киселев и В. Смольков и другие ученые, которые утверждают, что *«сфера общественного востребования социального партнерства значительно шире, чем собственно социально-трудовые отношения»*³.

В широком же смысле термином «социальное партнерство» может быть обозначен особый тип взаимодействия социальных групп, в том числе субъектов экономической деятельности, по тем вопросам, которые находятся в сфере их взаимных интересов.

Социальное партнерство направлено на то, чтобы на основе равноправного сотрудничества, обеспечить баланс социально-экономических интересов и реальное участие наемных работников, работодателей и государства в разработке, принятии и реализации трудовой и социально-экономической политики.

Социальное партнерство как экономическое явление прежде всего характеризует его предмет. В разных странах предметом социального партнерства являются консультации по

¹ Гриценко Н.Н. О социальном партнерстве в России пора говорить всерьез // Солидарность. – Приложение №5. - 1996. – С. 3.

² Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ, ст.23.

³ См. Киселев В.Н, Смольков В.Г. Социальное партнерство в России. – М.: 1998.- С.46.

широкому кругу социально-экономических вопросов между различными субъектами, включая государство; соглашения между потребителями и производителями (прежде всего монополиями) об уровне цен и условиях обслуживания; о приоритетах экономической и социальной политики; решение региональных и экологических проблем. Данное мнение разделяет П. Кудюкин, в своей работе «Социальное партнерство или корпоративизм?»¹.

Некоторые исследователи и практики говорят отдельно об **объектах социального партнерства** и к ним относят, прежде всего, реальное социальное социально-экономическое положение различных социально-экономических, профессиональных групп, слоев и общностей, качество и уровень их жизни. Основными объектами партнерских отношений становятся: собственность, прибыль, зарплата, условия труда, ресурсы, человеческий потенциал, технология, информация, власть, т.е. все то, что привлекает внимание партнеров, и способствует удовлетворению их интересов. Круг объектов (предметов) социального партнерства может быть довольно таки разнообразен, ибо стороны партнерства свободны в выборе круга вопросов для обсуждения и включения их в коллективный договор, соглашение.

В ряде экономических трудов понятие социального партнерства характеризуется как юридическая форма организации совместной экономической деятельности на основе договора (протокола) о корпоративном партнерстве. Другие полагают, что это один из наиболее распространенных видов корпоративных отношений бизнеса, профсоюзов и государства¹.

Экономические интересы субъектов социального партнерства связаны отношением последних к собственности. Тем кто имеет собственность, предоставляется возможность быть предпринимателем, тому же, кто ее не имеет - остается продавать свою рабочую силу на рынке труда².

Конечно, работник и работодатель, взаимозависимые субъекты, это деловые партнеры, осуществляющие сделку по купле-продаже рабочей силы, создающей в процессе труда материальные блага. Однако работник относительно зависим от работодателя, так как может выбирать условия своего труда, включая оплату и прочее, только в пределах установленных самим же работодателем. Работодатель также в известной степени зависим от работника, от результативности его труда и не стремится к постоянному поиску нового контингента, ибо это отражается на стабильности

¹ Кудюкин П. А. Социальное партнерство или корпоративизм? (Социальная структура трудовых отношений в современной России) // Вопросы экономики.- 1994. - №5. - С.72.

¹ См.: Перегудов С.П. Новые экономические структуры и российское государство // Россия и современный мир. – 1996. – №2(11). – С. 49-58.

² См.: Там же.

производства, уровня его эффективности, размерах получаемого дохода. Работодатель нуждается в таком факторе производства как труд. Именно этот фактор производства есть у работника, и принадлежит ему.

Современные цивилизованные отношения между хозяйствующими субъектами предполагают чтобы работник, как собственник определенного фактора производства, был активно действующим субъектом, самостоятельно осуществляющим поиск подходящего рабочего места со всеми вытекающими отсюда материальными и социальными благами. Активность работника должна основываться на том, что у него есть соответствующие потребности, которые нужно удовлетворять, чтобы нормально воспроизводить рабочую силу, в качестве и результативности которой заинтересован работодатель.

Работодатель, понимая, что без эффективного использования людских ресурсов добиться высоких экономических результатов практически невозможно, становится заинтересованным в подготовке высококвалифицированного работника и это во многом сближает интересы труда и капитала. В странах с развитой рыночной экономикой высококвалифицированные специалисты составляют основу среднего класса, который является фундаментом общества и локомотивом экономики, поэтому государство также заинтересовано в этом.

Социальное партнерство - это такое отношение между участниками партнерских отношений, цель которого создать такую экономическую, социальную и политическую ситуацию, при которой собственник, предприниматель может получать стабильную прибыль, а наемный работник - достойный заработок.

Среди основных объективных **факторов, влияющих на формирование социально-партнерских отношений** можно выделить:

- 1) технико-технологические факторы, а именно, сложность и интеллектуализация труда, превращение работника в активного субъекта управления производством;
- 2) социально-экономические факторы, среди которых появление среднего класса, превращение некоторых работников в акционеров (совладельцев);
- 3) общественно-политические факторы, а именно, рост политической культуры граждан, увеличение роли общественных организаций в жизни общества (появление влиятельных профсоюзов и политических партий и др.);
- 4) нравственно-психологические факторы, среди которых, гуманизация общества и социально-трудовых отношений, осознание различными социальными группами необходимости социального мира и т.п.

Социальное партнерство является особым механизмом согласования интересов и разрешения конфликтов между наемными работниками и работодателями при регулирующей роли государства в условиях рыночной экономики. Социальное партнерство, может быть реализовано только при условии относительного равенств сил между трудом и капиталом¹. Именно от уровня развития отношений работодателя и работника, степени согласованности их интересов зависит степень и методы государственного регулирования, которое может быть прямым, в виде непосредственного вмешательства в эти отношения, или косвенным. Государство также может быть арбитром, судьей в возникших конфликтах, субъектом, определяющим социальный компромисс, но может быть и гарантом этих отношений, действительным партнером, выполняющим определенные обязательства перед другими субъектами.

Социальное партнерство можно рассматривать и как **договорный процесс**, ведь соглашение между социальными партнерами в весьма существенных моментах идентично договору, заключаемому продавцом и покупателем на обычном рынке товаров и услуг, только в данном случае об условиях «сделки» договариваются продавцы и покупатели рабочей силы.

В то же время необходимо учитывать, что взаимоотношения между социальными партнерами являются чисто рыночными лишь на стадии заключения или перезаключения контрактов. На других стадиях они, как правило, сочетаются с административными отношениями. Если же государство становится третьим социальным партнером, то взаимоотношения между субъектами партнерства могут носить также экономико-управленческий характер.

Рассматривая содержание процесса социального партнерства, в качестве основных его моментов следует выделить такие как:

- решение существующих разногласий переговорным путем;
- согласование вопросов социально-экономической политики субъектами социального партнерства;
- законодательное обеспечение защиты интересов участников трудовых отношений;
- участие наемных работников в управлении производством.

Все это помогает обеспечить взаимную заинтересованность сторон в эффективном экономическом росте, способствует росту трудовой и социальной активности, снижает уровень и остроту социальных конфликтов, переводя их в конструктивные формы¹.

¹ Леонтьева А.Г. Социальное партнерство как институт рыночной экономики: Дисс. ... канд. экон. наук. - М., 1998. – С. - 119.

¹ Леонтьева А.Г. Социальное партнерство как институт рыночной экономики: Дисс. ... канд. экон. наук. - М., 1998. – С. – 34.

Социальное партнерство можно рассматривать как категорию не только социальную, но и экономическую. Интересно, что при описании социального партнерства как договорного процесса используется практически та же терминология, что и при анализе рыночных сделок. И это не случайно, ведь соглашение между социальными партнерами в весьма существенных моментах идентично договору, заключаемому продавцом и покупателем на обычном рынке товаров и услуг. Поэтому вслед за А.А. Нестеренко можно утверждать, что *«социальное партнерство - это перерастание рыночных отношений за границы собственно экономики в сферу социальных отношений: продавцы и покупатели рабочей силы договариваются об условиях «сделки» как равноправные участники (социального) контракта»*².

Социальное партнерство как экономическое явление имеет договорной характер взаимоотношений, который позволяет работодателям избежать потерь, связанных с забастовками рабочих, укрепляет экономическое положение предприятия, обеспечивая, тем самым, повышение конкурентоспособности фирмы. Стабильность же заработной платы в течение срока действия договора позволяет поддерживать расчетный уровень рентабельности.

Договорная форма взаимоотношений с работодателем выгодна и наемным работникам. Она позволяет сохранить существующие рабочие места, а также гарантирует получение работниками заработной платы, обеспечивающей им достойный уровень жизни, ее стабильность в течение времени действия коллективного договора или соглашения. Содержание и структура соглашений определяются по договоренности между представителями сторон, которые свободны в выборе круга вопросов для обсуждения. Данное обстоятельство способствует ведению широкого диалога между партнерами по всему спектру интересующих их проблем. Таким образом, у наемных работников и работодателей возникает заинтересованность в заключении коллективных договоров и соглашений, а также в повышении конкурентоспособности предприятия и его устойчивом развитии.

Механизмом социального партнерства служит переговорный процесс между профсоюзами, работодателями и государством. Средствами и инструментами социального партнерства являются коллективные договоры и соглашения на различных уровнях (федеральном, отраслевом, территориальном, организации). Переговоры выступают основным средством достижения взаимоприемлемых соглашений, которые фиксируют распределение ответственности и прав партнеров. Таким образом, постепенно система социального партнерства трансформируется в

² Нестеренко А. Социальная рыночная экономика: концептуальные основы, исторический опыт, уроки для России // Вопросы экономики. – 1998. - №8. - С. - 76.

стабилизирующий и консолидирующий фактор функционирования и развития общества¹.

Как показывает практика, коллективные переговоры могут гарантировать не только социально-политическую устойчивость государственных общественных институтов, но и обеспечить стабильное экономическое развитие экономики и повышение благосостояния граждан. Приоритеты деятельности государственных органов - обеспечение экономического роста, полной занятости и стабильных цен – в мировой практике достигаются в основном регулированием доходов трудящихся².

Специфика социального партнерства зависит от следующих экономических факторов:

- 1) многообразие форм собственности;
- 2) состояние производительных сил, степень использования передовых технологий;
- 3) насыщение рынка товарами и услугами;
- 4) участие наемных работников в управлении экономикой предприятия, территории, региона.

Для осуществления взаимодействия субъектов партнерских отношений и выполнения, возложенных на них задач социальные партнеры создают свои объединения (объединения профсоюзов и работодателей), а также формируют совместные органы (двух-трехсторонние комиссии). Интересы государства в социальном партнерстве представляют образуемые им органы власти на федеральном, региональном и местном уровне.

Основу для реализации социального партнерства составляют принципы «трипартизма» или трёхстороннего сотрудничества между трудящимися, предпринимателями и государством. В настоящее время они успешно реализуются в странах с развитой рыночной экономикой под влиянием Международной организацией труда (МОТ)¹. В России первоначально принципы социального партнерства получили законодательное закрепление в Законе Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях», а затем были дополнены в Трудовом кодексе РФ.

Данные принципы имеют универсальный характер так как успешно применимы не только в социальном, политическом, но и экономическом диалоге. Например такие принципы как: соблюдение норм законодательства; полномочность представителей сторон;

¹ Сулимова Т.С. Общественные конфликты и социальное партнерство. - <http://conflictolog2.isras.ru>

² Нетеребский О.В. Становление и развитие системы социального партнерства (Региональный аспект). – М.: Из-во «Палеотип». - 2003. – С.13.

¹ А.А.Силин. «Место и значение социального партнерства в регулировании трудовых отношений на западе и в Российской Федерации». ГАРАНТ – Справочная правовая система. – С.- 3.

равноправие сторон; свобода выбора и обсуждение вопросов; уважение и учет интересов сторон; добровольность принятия обязательств; реальность обеспечения, принимаемых обязательств; обязанность выполнения коллективных договоров и соглашений и другие дают хорошие предпосылки для делового сотрудничества и помогают выстроить цивилизованные отношения между партнерами.

Соблюдение принципов социального партнерства, как нам кажется, во многом будут способствовать появлению обстановки доверия, прозрачности государственных решений, гарантированности слова и дела власти, работодателей, работников. Все это может быть побудителями трудовой, деловой, предпринимательской активности, стимулами роста экономики, факторами, гарантирующими успех личности в предпринимаемых усилиях. *«Сегодня очевидно, что отсутствие доверия между партнерами является источником прямых экономических потерь. Отсюда - низкая норма частных сбережений в банках; отвлечение средств на предварительную оплату расходов; низкий курс, а иногда просто отсутствие акций у большинства предприятий, когда собственник, строго говоря, имеет нулевую оценку своих вложений; примеры «бегства» капитала; накопление сбережений в долларах и так далее»¹.*

Формирование и развитие социального партнерства обеспечивается через его составляющие элементы, которые в совокупности образуют систему социального партнерства. В системе социального партнерства отдельно можно выделить объект, субъекты, предмет, механизм, методы, средства, технологии социального партнерства и т.д., т.е. такие составные части, которые связаны друг с другом, и позволяют последнему функционировать и развиваться как единому механизму на том или ином уровне партнерских отношений. Исходя из этого, **систему социального партнерства в Российской Федерации** можно представить в виде схемы, показанной на рисунке 1.9.

На систему социального партнерства влияние оказывают как стихийные социально-экономические факторы, так и целенаправленные действия органов власти.

Социальное партнерство как особый вид общественных отношений - закономерный результат индустриального общества и показатель его экономической, социальной и политической зрелости. Социальное партнерство - это инструмент учета различных интересов, **средство проведения согласованной социально-экономической политики**, способствующей принятию взаимоприемлемых решений.

1 См.: Абалкин Л.И. Доверие в системе социальных приоритетов и механизм экономических преобразований // Материалы Круглого Стола «Доверие-ключ к успеху экономических реформ». – М., 1998. – С. 10



Рисунок 1.9. Система социального партнерства в Российской Федерации

Социальное партнерство - это альтернатива рыночному беспределу и государственной уравниловке, это регулятор противоречий между неравенством в потреблении и социальным гуманизмом¹.

С учетом все большего возрастания роли и значения регионов в общей судьбе России и результатах рыночных реформ, демократических преобразований в стране в целом, весьма актуальной представляется задача научного анализа фактических результатов становления и развития системы социального партнерства в различных регионах России, изучение региональной специфики этого процесса и влияния его на экономику.

В предлагаемой работе, мы будем рассматривать феномен социального партнерства в широком социально-экономическом аспекте при особом внимании к проявлениям партнерских отношений в социально-трудовой и экономической сферах региона.

Опыт стран с социально ориентированной рыночной экономикой показывает, что наемный работник перестает быть только объектом социально-трудовых отношений, и наряду с собственником, предпринимателем, работодателем становится активным субъектом самих этих отношений и активным субъектом их регулирования на различных уровнях.

Формы такого участия могут быть различными:

- участие в решении финансовых вопросов («участие» в прибылях);
- поддержание взаимных контактов (проведение регулярных совместных брифингов);
- вовлечение работников в деятельность фирмы (так называемые «кружки качества»);
- участие в совместных консультационных комитетах;
- совместное принятие решений (переговоры о заключении коллективных договоров);
- представительство работников в органах, принимающих окончательные решения по ключевым вопросам (институт «рабочих директоров») и самоуправление (создание «рабочих кооперативов»).

Определенные формы социального партнерства можно смело использовать в региональном управлении, установив эффективное взаимодействие между представителями власти, бизнеса и профсоюзов. Последние, по закону представляют интересы работников, а значит той части населения региона, которая наряду со своими социальными партнерами, принимает активное участие в производстве валового регионального продукта.

Социальное партнерство через созданные им институты (органы), наработанные формы, методы и инструменты, по нашему

¹ См.: Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика: Учебник для вузов. - М.: Экзамен, 2001. - С. -117.

мнению может, наряду с социальными задачами достаточно эффективно решать экономические проблемы на различных уровнях взаимодействия партнеров.

Все это говорит о том, что социальное партнерство может рассматриваться как универсальный, договорный метод решения всего спектра социально-экономических проблем на том или ином уровне партнерских отношений.

Как показывает практика, наиболее успешно решаются те проблемы, при решении которых используется системный подход. Исходя из этого, в следующем параграфе работы мы рассмотрим процесс формирования социального партнерства в регионе с точки зрения системного подхода.

Системный подход к формированию социального партнерства в регионе

Прежде чем говорить о системном подходе к формированию социального партнерства в регионе следует сказать о том, что вообще представляет собой системный подход к тому или иному явлению. Системный подход начал оформляться в начале 60-х годов прошлого века и рассматривает организацию в единстве с ее средой. Системный подход, согласно Ю. Лапыгину, является универсальным методом исследования, основанного на восприятии исследуемого объекта как нечто целого, состоящего из взаимосвязанных частей, и являющегося одновременно частью системы более высокого порядка. Под системным подходом обычно понимают часть диалектики (науки о развитии), исследующей объекты как системы, т.е. как нечто целое¹.

Система - это совокупность взаимосвязанных, взаимозависимых элементов (подсистем), обладающая свойствами структурной целостности, открытости и целесообразности поведения. Системам наиболее присущи такие общие свойства как: интеративность; целостность; целесообразность; открытость; коммуникативность; структурность; взаимозависимость; автономность; адаптивность; иерархичность; уникальность; множественность описаний и др.²

Системный подход — это комплексное изучение исследуемого объекта как единого целого с позиций системного анализа, при этом системный анализ — это метод научного исследования, при котором комплексное изучение проблемы, структуры хозяйства и внутренних взаимосвязей дополняется изучением их взаимодействия, и окончательные выводы делаются на основе соизмерения прямых и

¹ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией / 2-е изд., перераб. и доп. – Владимир: ВГПУ, ВИБ, ВлГУ, 2003. С.- 29

² Надеев А.Т. Основы системного анализа. Учебное пособие.- Нижний Новгород: Изд-во Волго-Вятского кадрового центра, 1993. - С.14-15.

обратных связей¹. Системный подход к социальному партнерству помог отечественным специалистам выработать общее понимание сущности социального партнерства, классификации его моделей, их генезису структуре и функциям². Системный подход к социальному партнерству уже заложен в его определениях, которые дают исследователи этого общественного явления.

А. Леонтьева считает, что социальное партнерство - это особая система взаимоотношений между наемными работниками и работодателями при регулирующей роли государства, которая направлена на согласование экономических интересов и урегулирование социально-трудовых конфликтов³.

Согласно В. Михееву, социальное партнерство - это особая идеология (система представлений), раскрывающая характер и способ взаимоотношений различных социальных групп в условиях современного рыночного хозяйства⁴. Он же полагает, что становление и развитие социального партнерства обеспечивается посредством системы социального партнерства, представляющей собой сложное образование структурно-организационных элементов (объекта, субъектов, предмета, механизма, методов, средств, тактики, технологий взаимоотношений)⁵.

В нашем случае мы имеем дело с региональной системой социального партнерства. Согласно закону Владимирской области (ст.1) система социального партнерства в области это *«совокупность мер организационного, правового, экономического характера в области социально-трудовых отношений, разрешения социально-трудовых конфликтов»*⁶.

Систему социального партнерства в регионе можно представить в виде схемы, показанной на рисунке 1.10.

Из данной схемы видно, что региональная система социального партнерства является подсистемой, частью российской системы социального партнерства, как бы её региональным отображением, и в определенной степени зависит от функционирования последней.

¹Громова А.А., Турчановский Д.В., Прохоров Д.С. Моделирование социально-экономического развития территорий. - Гос.Ун-т упр-я, Россия.- <http://nit.miem.edu.ru>

² Михеев В.А., Основы социального партнерства: теория и политика: Учеб. для вузов.- М.: Экзамен, 2001. – С.- 9.

³ Леонтьева А.Г. Социальное партнерство как институт рыночной экономики: Дисс. ... канд. экон. наук.- М., 1998. – С. -119.

⁴ См.: Михеев В.А., Политика социального партнерства, М., 1999 г. - С. - 3

⁵ Михеев В.А., Основы социального партнерства: теория и политика: Учеб. для вузов.- М.: Экзамен, 2001. – С.-39.

⁶ См. Закон Владимирской области «О социальном партнерстве» от 12 ноября 2003 года № 114-ОЗ, ст.1.

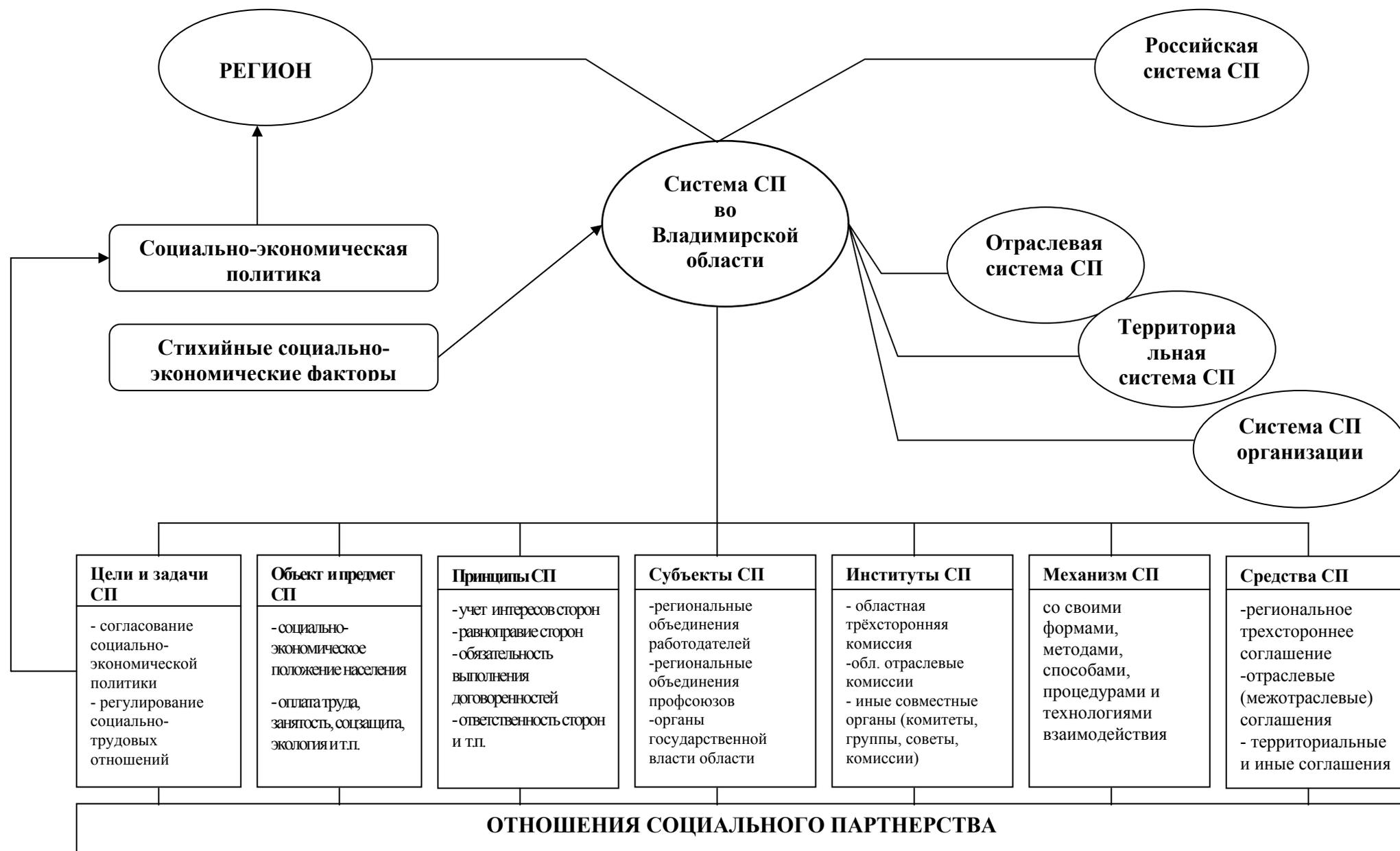


Рисунок 1.10. Система социального партнерства во Владимирской области

Система социального партнерства в регионе включает в себя **системы социального партнерства нижестоящих уровней** – соответствующие системы отраслей, территорий и предприятий региона, и имеет с ними определенную взаимосвязь. Отраслевой уровень может затрагивать отношения на уровне региона и муниципального образования. Каждый уровень образует свою систему социального партнерства, при этом система нижестоящего уровня является подсистемой вышестоящего. Например, системы социального партнерства в городах, районах и округах области являются подсистемами региональной системы социального партнерства. При таком подходе социальное партнерство в регионе постепенно охватывает областной, отраслевой и территориальные уровни, расширяется состав участников переговоров, увеличивается круг обсуждаемых вопросов, совершенствуется механизм принятия и выполнения согласованных решений.

Система партнерских отношений имеет вполне определенное общественное назначение - реализация согласованной региональной социально-экономической политики, направленной на улучшение благосостояния граждан. Об этом говорят законодательные акты субъектов Российской Федерации. Например, целью социального партнерства в Москве и Ставропольском крае является *«обсуждение, выработка, и принятие решений по социально-трудовым и связанным с ними экономическим вопросам, обеспечение социального мира, общественного развития...»*, в Республике Башкортостан – *«разработка и осуществление экономической и социальной политики»*, в Алтайском крае и Омской области – *«достижение баланса социальных и экономических интересов работников, работодателей и государства»*. В Свердловской области – *«решение проблем населения в сфере труда»*¹.

Система социального партнерства во Владимирской области создана для решения следующих основных задач:

- обеспечение социально-ориентированных экономических преобразований в области;
- обеспечение эффективного механизма регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений;
- проведение коллективных переговоров, взаимных консультаций сторон соглашений;
- совершенствование законодательства в установленном порядке;

¹ Крылов К.Д. Социальное партнерство в современных условиях: сравнительно-правовой обзор // Библ-чка профсоюзн. активиста. –1998. – №4. – С. 21 - 22.

- разработка и заключение соглашений, коллективных договоров; предотвращение коллективных трудовых споров и содействие разрешению конфликтов¹.

Выполнение основных направлений, целей и задач социального партнерства зависит от уровня согласованности действий сторон социального партнерства, их возможностей, от конкретной социально-экономической ситуации, в которой осуществляется их взаимодействие². Следует также иметь в виду, что на систему социального партнерства влияние оказывают как стихийные социально-экономические факторы, так и целенаправленные действия органов государственной власти области и органов местного самоуправления, называемые социально-экономической политикой.

Как мы уже отмечали выше, **принципы социального партнерства** являются теми основополагающими положениями, на которых строится система партнерских отношений. Практика формирования социального партнерства в регионах показывает, что принципы регионального социального партнерства схожи между собой, ибо они формируются в процессе развития международных, федеральных принципов социального партнерства и являются, как бы, отражением интенсивного поиска наиболее оптимального развития формирующихся новых взаимоотношений между работниками, работодателями и государством на уровне субъекта РФ. К таким принципам можно отнести: полномочность представителей сторон, их равенство на переговорах; приоритетность примирительных методов и процедур; соблюдение условий вышестоящих соглашений при их заключении на последующих уровнях; добровольность принятия обязательств; регулярность проведения консультаций в ходе сотрудничества; ответственность за принятые обязательства.

Аналогичные принципы закреплены в законах Алтайского и Ставропольского краев, в Омской, Свердловской и Вологодской, в Республике Башкортостан, в Москве и других субъектах РФ³. Владимирская область не является здесь исключением, где принципами социального партнерства являются: уважение и учет интересов участников переговоров; заинтересованность договаривающихся сторон; содействие органов государственной власти области укреплению и развитию социального партнерства на демократической основе; соблюдение социальными партнерами международных норм, законодательства Российской Федерации и области; полномочность социальных партнеров и их представителей; полнота представительства сторон; равноправие сторон и доверие в отношениях; свобода выбора и

¹ См. Закон Владимирской области «О социальном партнерстве» от 12 ноября 2003 года № 114-ОЗ, ст.5.

² Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика: Учеб. для вузов. - М.: Экзамен, 2001. - С.- 26.

³ Крылов К.Д. Социальное партнерство в современных условиях: сравнительно-правовой обзор // Библ-чка профсоюзн. активиста. -1998. - №4. - С. 22 - 25.

обсуждения вопросов; добровольность принятие обязательств социальными партнерами на основе взаимного согласования; регулярность проведения переговоров и консультаций; реальность принимаемых на себя обязательств; обязательность исполнения достигнутых договоренностей; систематичность контроля за выполнением принятых решений; ответственность сторон за невыполнение по их вине принятых обязательств; невмешательство в дела друг друга; соблюдение предусмотренных законодательством примирительных процедур при разрешении коллективных трудовых споров¹.

Элементами региональной системы социального партнерства являются и её **субъекты** (региональные объединения работодателей, соответствующие объединения профсоюзов и органы государственной власти) и **институты** (различные двух-трёхсторонние комиссии, иные совместные органы). Каждый из субъектов (сторон) социального партнерства внутри себя имеет свою систему. Например, согласно Федеральному закону «Об объединениях работодателей» региональное объединение работодателей может объединять работодателей и (или) их региональные отраслевые, территориальные объединения². Аналогичная ситуация по объединению профсоюзов, в состав которого могут входить региональные и территориальные организации отраслевых профсоюзов, а также первичные профсоюзные организации отдельных предприятий. Уполномоченной стороной социального партнерства также могут выступать структурные подразделения региональной и муниципальных администраций³. Такая разветвленная сеть субъектов и органов социального партнерства составляет «каркас» системы регионального социального партнерства, а их взаимодействие и функционирование может быть направлено на улучшение социально-экономической обстановке в регионе. Примером тому являются Республики Карелия, Татарстан, Марий Эл, Брянская, Саратовская, Московская области, г. Москва и другие регионы, где при помощи системы социального партнерства удается комплексно решать проблемы регионов⁴.

Важнейший элемент социального партнерства - **механизм партнерских отношений**, основу которого составляют формы, методы, способы, процедуры и технологии (совокупность методов и процедур) взаимодействия, система контроля выполнения принятых договоров, соглашений, а также организационно-функциональные

¹ См. Закон Владимирской области «О социальном партнерстве» от 12 ноября 2003 года № 114-ОЗ, ст.3.

² См. Федеральный Закон «Об объединениях работодателей» от 27.ноября 2002 года № 156-ФЗ, ст.4

³ См. Закон Владимирской области «О социальном партнерстве» от 12 ноября 2003 года № 114-ОЗ, ст.1.

⁴ О деятельности трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений субъектов Российской Федерации (подготовлена на основании поступившей из субъектов Российской Федерации информации). www.gov.ru

структуры на всех уровнях социального партнерства. Согласно В. Михееву механизм социального партнерства можно представить в виде схемы, показанной на рисунке 1.11. Данный механизм характеризуется постоянно действующим переговорным процессом, нормативно-правовым обеспечением процедур согласования интересов партнеров и включает в себя деятельность согласительных и примирительных комиссий; работу экспертных, аналитических, консультационных групп; применение санкций; создание системы научно-методического, информационного обеспечения¹. Результатом работы механизма социального партнерства является заключение соглашений, затрагивающих вопросы занятости, оплаты и организации труда, а также некоторые другие аспекты положения производительных сил и производственных отношений в регионе.

Эффективность работы механизма социального партнерства во многом зависит от технологий, применяемых социальными партнерами при их взаимодействии. На наш взгляд, заслуживает внимания позиция В.И. Редюхина, который утверждает, что *«технологии социального партнерства являются одним из возможных управленческих инструментов социальной политики, направленной на устойчивое социально-экономическое развитие территорий городов, регионов, районов. По общему мнению, эти разработки востребованы местной властью и актуальны для сегодняшней ситуации в России»*².

Критериями эффективности механизма социального партнерства могут выступать обобщенные социально-экономические показатели, характеризующие повышение степени благосостояния и развития человека, проживающего на той или иной территории. Механизм функционирования системы социального партнерства эффективно работает при последовательном взаимодействии партнеров на различных уровнях коллективно - договорного регулирования. Формы такого взаимодействия могут быть следующие:

- переговоры по заключению коллективных договоров и соглашений;
- консультации;
- совместная работа сторон в комиссиях, советах, комитетах, фондах;
- контроль за выполнением достигнутых договоренностей;
- урегулирование коллективных трудовых споров;
- участие наемных работников в органах управления организацией³.

¹ Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика: Учеб. для вузов. - М.: Экзамен, 2001. - С.41-42, 371.

² Редюхин В.И. Технологии социального партнёрства. - www.province.smolensk.ru

³ Социальная корпоративная политика: проблемы, опыт, перспективы: Учебное пособие / Под общ. ред. Н.А. Волгина, В.К. Егорова. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2004. - С.- 607.

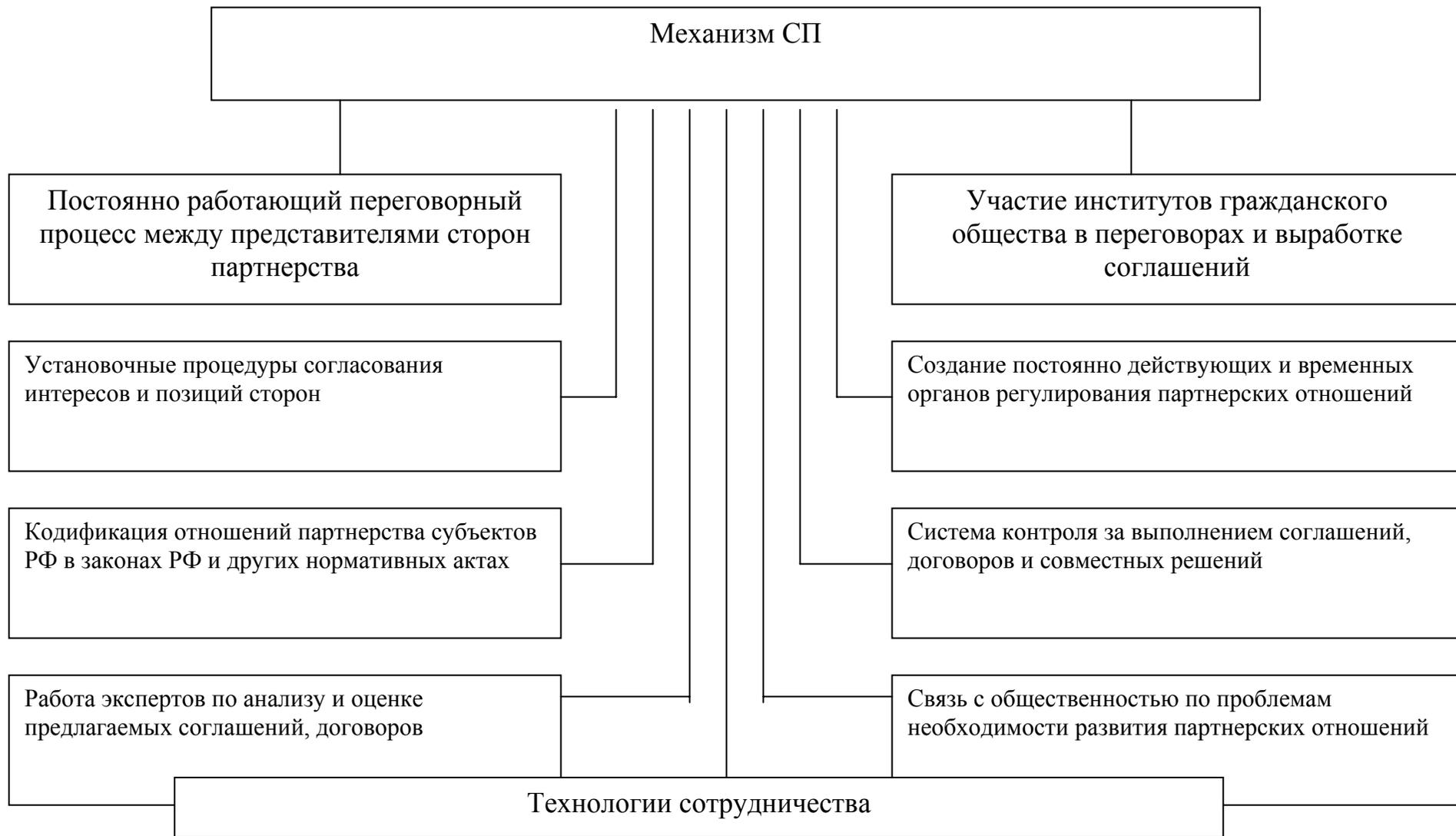


Рисунок 1.11. Механизм социального партнерства.

Данные формы позволяют системно решать многие важные вопросы региона. Например, в Омской области это заключение коллективных договоров, соглашений; проведение консультаций, переговоров по реализации социально-экономической политики; совместный контроль за выполнением достигнутых договоренностей¹. Во Владимирской области это ведение коллективных переговоров; получение полной и достоверной информации от сторон; беспрепятственное посещение организаций в целях контроля за выполнением соглашений; подготовка предложений по разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов области по социально-трудовым и связанным с ними экономическим вопросам; проведение взаимных консультаций по данным вопросам и другое².

Через региональную систему социального партнерства можно проводить экспертизу законодательных актов, подготавливать замечания и предложения по изменению существующего законодательства; совместно обсуждать общие вопросы социально-экономической политики государства, определять приоритеты промышленной, социальной, инвестиционной, тарифной политики в регионе, разрабатывать региональные заказы и программы и т.п. Такие формы взаимодействия партнеров в определенной степени, влияют на выработку эффективных решений по развитию экономики региона.

Следующими элементами, при помощи которых реализуется система социального партнерства, являются ее средства. К ним относятся **коллективные договоры и соглашения**. В зависимости от уровня партнерских отношений на территории субъекта федерации могут заключаться следующие соглашения: региональное трёхстороннее, отраслевые (межотраслевые), территориальные и иные, причем отраслевые (межотраслевые) соглашения могут заключаться как на региональном, так и на территориальном уровнях³. Все это образует, своего рода, систему коллективных договоров и соглашений, в которой соглашение вышестоящего уровня является основой для разработки отраслевых, территориальных соглашений и коллективных договоров. Такое условие обеспечивает взаимосвязь коллективных договоров и соглашений на территории субъекта РФ. Многоступенчатая система соглашений также помогает соблюсти важнейший принцип социального партнерства, согласно которому

¹ Крылов К.Д. Социальное партнерство в современных условиях: сравнительно-правовой обзор // Библ-чка профсоюзн. активиста. –1998. - №4. – С. 30.

² См. Закон Владимирской области «О социальном партнерстве» от 12 ноября 2003 года № 114-ОЗ, ст.14-21.

³ Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001г. №197-ФЗ, ст.45.

каждый последующий уровень коллективного соглашения (договора) не может ухудшать условия соглашения вышестоящего уровня.

Содержание и структура соглашений определяются по договоренности между представителями сторон, которые свободны в выборе круга вопросов для обсуждения и включения в соглашение¹. Данное обстоятельство способствует ведению широкого диалога между партнерами по всему спектру интересующих их проблем. Эти проблемные вопросы являются объектами и предметами партнерских отношений.

Объект и предмет регионального социального партнерства также являются элементами его системы и тесно связаны с содержанием партнерских отношений. Данные отношения лежат в основе всей системы регионального партнерства. **Объект социального партнерства** – реальное социально-экономическое положение различных групп, общностей, слоев; качество и уровень их жизни под углом зрения социально возможных и социально гарантированных способов получения дохода, распределения общественного богатства в соответствии с мерой и качеством труда, как реально осуществленного в настоящий момент, так уже осуществленного в прошлом². К объекту регионального социального партнерства можно отнести все социальные, социально-профессиональные, социально-территориальные, социально-национальные группы, слои, общности, их положение в социально-экономической, профессиональной структуре общества, уровень и качество жизни в регионе, их потребности и интересы.

Объектами социального партнерства, в котором заинтересованы представители работников, являются политика в области заработной платы и доходов, политика занятости и социальной защиты, вопросы подготовки кадров и улучшения условий труда. Предприниматели в большей степени заинтересованы в том, чтобы в рамках партнерства обсуждались вопросы промышленной, инвестиционной, налоговой, тарифной, кредитно-финансовой политики, реализуемой государственными и местными органами. Это можно видеть на примере г. Москвы, где очень сильно развит предпринимательский сектор, где в городском трёхстороннем соглашении вопросы занятости тесно увязаны с развитием промышленности и предпринимательства³.

Предметом социального партнерства на региональном уровне могут быть отношения по поводу: основных направлений реализации политики государства в социально-экономической и трудовой сферах,

¹ Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001г. №197-ФЗ, ст.46.

² Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика: Учеб. для вузов.- М.: Экзамен, 2001. – С.- 24.

³ Нагайцев М. Конструктивное содержание социального партнерства // Человек и труд.-1997, №7.- С.-21.

исходя из оценок уровня жизни и его показателей; взаимообусловленные интересы субъектов социального партнерства, принятые ими взаимные обязательства и способы их реализации¹. Предмет социального партнерства в регионе легко можно определить по разделам соответствующих соглашений. Например, во Владимирской области областное трёхстороннее соглашение по регулированию социально-трудовых отношений на 2004-2005 годы имеет следующие разделы: 1) экономическая политика; 2) оплата труда, доходы и уровень жизни населения; 3) развитие человеческих ресурсов, рынка труда и обеспечение занятости населения; 4) социальная защита населения; 5) защита трудовых прав, охрана труда; 6) использование природных ресурсов и охрана окружающей среды; 7) взаимодействие в сфере реализации молодежной политики; 8) развитие социального партнерства и координация действий сторон².

Исследуя региональную экономику как комплексный объект анализа и управления, ее необходимо рассматривать как органическое единство многоотраслевого, производственного образования и, вместе с тем, социального явления, которые имеют ярко выраженную региональную специфику, свои общественные связи и отношения. Мы разделяем точку зрения Ю. Алексеева, который считает, что каждый регион имеет свою сложную и динамичную структуру, множественность методов, форм воздействия рыночных отношений на региональные сообщества, свою специфику реализации рыночных отношений в регионах. Кроме того, потенциал региональной рыночной системы может включать ресурсы: производственно-экономические (природные ресурсы, институциональную структуру, производственные фонды); социальные (население, трудовые ресурсы, интеллектуальные возможности, их общая и профессиональная культура); организационно-политические (воля к преобразованиям рыночного типа, наличие соответствующего хозяйственного механизма, развитость демократических институтов в сфере экономики и т.д.).

Экономика будет динамично развиваться, если будет многократно повышена платежеспособность населения, в несколько раз возрастет доля заработной платы в структуре доходов занятых, уменьшится пресс налогов, наладится массовое переобучение работников, оптимизируется участие государства в социальной защите, экономической поддержке и стимулировании труда³.

¹ Крылов К.Д. Социальное партнерство в современных условиях: сравнительно-правовой обзор // Библ-чка профсоюзн. активиста. -1998, №4. – С.- 29.

² Соглашение между Советом областного объединения организаций профсоюзов, Советом ассоциации работодателей и товаропроизводителей, администрацией Владимирской области по регулированию социально-трудовых отношений на 2004-2005 годы. // Газета профсоюзов Владимирск. обл. «Трибуна». - 2004. - 22 января.

³ См.: Алексеев Ю.П. Регион. Управление. Качество. М.: Издательство «Луч» 2000. С. 45 - 50.

Социальное партнерство через созданные им институты (органы), наработанные формы, методы и инструменты, по нашему мнению может, наряду с социальными задачами достаточно эффективно решать экономические проблемы на различных уровнях взаимодействия партнеров, положительно влиять на стимулирование экономической деятельности, сохранение и развитие человеческого потенциала, обеспечение социальной стабильности и устойчивости социально-экономической системы региона.

Выше мы уже говорили о том, что **региональная система социального партнерства тесно связана с системой управления регионом**, является составной частью последней и по своему функциональному предназначению активно взаимодействует с органами управления, населением и бизнесом. Если, принять во внимание мнение А. Осипова о том, что в системе «регион» *«главной подсистемой следует признать - население региона»¹*, можно предположить, что региональная система социального партнерства, исходя из своего предназначения, способна целенаправленно воздействовать на улучшение благосостояния жителей и, следовательно, позитивно влиять на развитие региона в целом.

Региональное социальное партнерство со своей системой, на наш взгляд, может быть встроено в систему управления регионом, и стать одним из способов регионального управления. Особенно эффективно, как мы полагаем, это будет происходить в том случае, если:

1) региональные проблемы будут тесно увязаны с объектом и предметом социального партнерства;

2) критериями эффективности работы механизма регионального социального партнерства будут социально-экономические показатели развития региона, направленные на повышение жизненного уровня населения.

1.4. Межсекторное взаимодействие

Для того, чтобы понять, как строится межсекторное взаимодействие в РФ, необходимо уточнить, чем отличаются по своей сути частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности².

Государственный сектор принято называть **первым**. Природа государственного бизнеса неразрывно связана с активным вмешательством государства в развитие деловых отношений. Но

¹ Осипов А. К. Стратегия комплексного социально-экономического развития региона: Автореф. ... докт. экон. наук.- Екатеринбург. - 1997. - С.-10.

² Конституция РФ. Статья 8-Новосибирск:Сиб.унив. изд-во, 2003, с. 6.

государство еще и является субъектом бизнеса¹. Осуществляя в экономике определенную функцию, государство формирует государственный сектор экономики, функционирующего на базе государственной собственности на средства производства под прямым контролем органов государственного управления.

Гражданский кодекс РФ определяет организационно – правовые формы, в рамках которых разрешено заниматься бизнесом в России². Их структура определяется целью создания и с этой позиции организации подразделяются на коммерческие и некоммерческие.

Второй сектор – коммерческий (бизнес). Если обратиться к различным теоретическим толкованиям и определениям бизнеса, то условно они объединены в три основные концепции: позитивная, прагматическая критическая. В данной работе будем рассматривать бизнес относительно прагматической концепции. Сущность прагматической концепции состоит том, что бизнес рассматривается как явление неизбежное в контексте развития общества, необходимое и самим бизнесменам, стремящимся удовлетворить свои корыстные интересы, и другим членам общества, которые благодаря бизнесу получают возможность насыщать свои потребности в товарах и услугах³.

Итак, коммерческая организация – преследует цели извлечения прибыли от своей основной (уставной) деятельности, которая распределяется (в виде дивидендов) между ее участниками. Организационно-правовые формы коммерческих организаций отличаются друг от друга по характеру ответственности участников по обязательствам организации, по принадлежности собственности, по характеру создания и управления, по числу участников. В настоящее время в России имеется около 1,9 млн. коммерческих организаций, на их долю приходится 82% всех российских предприятий.

Третий сектор – некоммерческие организации (НКО или НПО), то есть объединения людей, собравшихся вместе, чтобы помочь себе и другим, не имея в качестве основной (уставной) цели своей деятельности извлечение прибыли. НКО имеют право существовать в формах: благотворительных и иных фондов, религиозных организаций, общественных организаций (объединений), ассоциаций или союзов, потребительских кооперативов, объединение юридических лиц и иных организационно-правовых формах. Это те,

¹ С юридической точки зрения субъект – это носитель прав и ответственности.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая, раздел 1 подраздел 2. – М.: ИНФРА-М, 2005.

³ Рыночная экономика. Основы бизнеса. Учебник под ред. Рубина Ю.Б., Соминтек, 1992.

кто не ждут решения своих частных проблем ни со стороны государства, ни от частного бизнеса, а пытаются изменить что-то в своей жизни сами. Прибыль полученную от своей деятельности НКО направляют на уставную деятельность, как правило, - на реализацию некоммерческих программ и проектов. В этом их главное предназначение.

По данным Госкомстата России на начало 2003 года было зарегистрировано свыше 622 тыс. некоммерческих организаций. Примерно 22% из них занимается социально-ориентированной деятельностью. Доля НКО в экономическом секторе, зарегистрированных в качестве юридических лиц в 2000-2002 гг. составляла около 16%. По имеющимся оценкам расходы организаций третьего сектора в нашей стране составляют не менее 4% ВВП. Численность лиц, вовлеченных в деятельность организаций третьего сектора безвозмездно и на платной основе, составляет около 2,4-2,5 млн. человек (около 1,6% населения).

Так, в США в 80-е годы в Третий сектор экономики направлялось более трети всех расходов на социально-культурные нужды, в том числе более половины всех федеральных расходов на социальное вспоможение, культуру, науку и гуманитарные цели. В настоящее время в США действует более 1,1 млн. НКО, которые производят почти 6% ВВП страны. Но в Соединенных Штатах созданы условия для сбалансированного развития всех трех секторов (государственного, коммерческого и некоммерческого), которые закреплены действительно работающими законами и реально функционирующими механизмами взаимодействия в социальной сфере.

В России чаще всего третьим сектором называют общественные и благотворительные организации, работающие с людьми не независимо от их религиозных и политических взглядов.

Общественные – объединения по признаку общего интереса, как правило, имеют членство, работают на благо членов этого конкретного общества.

Благотворительные – во всем мире это работа на общее благо, такое как развитие образования, науки, борьба с бедностью, социальная помощь, развитие культуры, спорта, миротворчество.

В России также функционируют экологические и правозащитные организации.

В мировом сообществе третий сектор экономики называется по-разному:

- неприбыльный, бесприбыльный;
- третий и общественный;
- благотворительный и филантропический;

- независимый, негосударственный и неправительственный;
- гражданского общества (Бразилия);
- добровольческий (Великобритания);
- сектор ассоциаций (Германия);
- гражданские структуры (Египет);
- дополнительный (Индия);
- третья система (Италия);
- освобожденный от налогов (США);
- социальное хозяйство (Франция);
- социальные корпорации (Япония).

Остановимся на интересах трех рассматриваемых сторон.

- **1-ый или государственный сектор**, в первую очередь заинтересован в удержании власти. А при демократическом устройстве общества это означает проведение политики, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности, дабы быть переизбранным и сохранить стабильную социально-экономическую ситуацию на своей территории. Одним из главных инструментов выполнения своих функций власть считает бюджет, состоящий из доходных и расходных статей. Задача состоит в обеспечении баланса доходов и расходов. Так же в распоряжении властей находятся полномочия по созданию законодательной, нормативной базы и установлению норм налоговых отчислений.
- **2-ой или коммерческий сектор** действует по принципу максимизации прибыли. Это его основная и главенствующая установка, которая в некоторых ситуациях оказывается весьма полезной для самого общества в целом (при конкурентной борьбе улучшается качество продукции и понижается ее цена, развиваются прогрессивные технологии, создаются рабочие места). Обогащаясь, коммерческий сектор обогащает общество.
- В интересах **3-го (некоммерческого) сектора**, состоящего из активной части населения, заключается стремление помочь себе и ближним самостоятельно, решить наболевшие социальные проблемы и задачи без обращения к бизнесу и власти. В настоящий момент он откликается на объективную потребность общества – выжить.

Итак, третий сектор – независимые от государства общественные (неправительственные) объединения, создаваемые гражданами для реализации инициатив некоммерческого характера, направленных как на самореализацию, так и на достижение социальных изменений, значимых для общества в целом.

Третий сектор для России отнюдь не является западным нововведением. Понятие «призрения» нищих существовало в старой Руси с момента ее Крещения (устав Св. Владимира 966 года о добровольном милосердии), однако ни сил, ни средств для того, чтоб создать сколько-нибудь значительные центры и проводить действенную политику Приказы общественного призрения не имели.

Только с введением органов местного самоуправления во второй половине 19-го века, вопрос о деле заботы о бедных начал серьезно обсуждаться в техническом и правовом плане. Основной идеей было: «доплатить» неспособным достичь минимального уровня существования.

Одним из важнейших условий устойчивого развития НКО России является осознание представителями третьего сектора того, что эффективные решения практических социально значимых задач для реальных территорий и четко очерченных категорий населения или иных целевых групп достигаются тогда, когда налажено и осуществляется необходимое взаимодействие с государством и коммерческими структурами. Тем более, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹.

Третий сектор в России имеет определенный опыт налаживания межсекторного взаимодействия. Он не всегда конструктивен, не везде доведен до эффективного воплощения, но он существует. Уже наметились некоторые общие закономерности в построении механизмов, стали обретать желаемые контуры нужные правовые и нормативные документы, возникли и строятся организационные конструкции. И, что более важно, придуманные и хорошо продуманные механизмы взаимодействий в ряде случаев уже привели к позитивным результатам.

Говоря об адекватности механизмов межсекторных взаимодействий с точки зрения поиска решений проблем социальной сферы, нельзя не остановиться на рассмотрении концепции социального партнерства.

В нашей стране за этим термином закрепилось триедионистское толкование: под социальным партнерством подразумевается система взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, профсоюзов, организаций работодателей в регулировании социально-экономических и трудовых отношений, разрешении трудовых и социальных конфликтов. Иными словами упор делается лишь на одной из многих узловых социальных

¹ Конституция РФ. Статья 7 -Новосибирск:Сиб.унив. изд-во, 2003, с. 5.

сфер - трудовые отношения между работодателями, наемными работниками и профсоюзами.

В противовес такому узкому подходу, при котором принижаются или вообще не рассматриваются другие важнейшие вопросы социальной сферы (инвалидность, образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное устройство, социальное страхование, помощь социально незащищенным слоям населения и др.) на современном этапе развития за термином социальное партнерство закрепилось иное содержание.

А именно, социальное партнерство - это конструктивное взаимодействие представителей всех трех секторов любого общества (государственного, коммерческого и неприбыльного (некоммерческого)) при решении социально-значимых проблем (бедность, бездомность, безработица, сиротство, одиночество, насилие в семье и т.п.), осуществляемое в рамках действующего законодательства и направленное на улучшение нормативно-правовой базы проведения рациональной социальной политики.

Наличие такого расхождения в трактовке одного и того же явления реальной действительности понятно.

Термин “социальное партнерство” - новый для современной России. Его смысл состоит в налаживании конструктивного взаимодействия между тремя силами на общественной арене - государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями, которые принято условно называть первым, вторым и третьим сектором. Такое взаимодействие необходимо, чтобы совместными усилиями решать значимые социальные 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 разные возможности и ресурсы для помощи, наконец, разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на различия и противоречия, сотрудничество необходимо: ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут “в одиночку” преодолеть социальную несправедливость и конфликты, обеспечить людям равные возможности для достойной жизни.

Еще десять лет тому назад в России сама постановка вопроса о социальном партнерстве была невозможна. За социальное обеспечение трудовых коллективов ответственность нес номенклатурно-партийный аппарат, в том числе в лице руководителей предприятий. Легальных коммерческих структур просто не было. Подавляющее большинство общественных групп были напрямую или косвенно связаны с партийно-государственными структурами.

Говорить об общественности как о самостоятельной социальной силе было некорректно.

За прошедшее десятилетие произошли существенные изменения, связанные с оформлением трех самостоятельных секторов. Это выделение из номенклатурно-партийного аппарата собственно государства с четко очерченными функциями и полномочиями и изменение характера деятельности государственных учреждений. Это бурный рост коммерческих структур, возникновение общественно-политических движений, разнообразных общественных объединений и некоммерческих организаций.

В 1995-97 гг. в России была создана правовая база, регулирующая не только статус и условия деятельности разных секторов, но и некоторые принципы взаимодействия между ними.

На рубеже XX и XXI вв. в России установился ряд форм взаимодействия публично-властного (государство и местное самоуправление) и некоммерческого секторов.

Взаимодействие развивается неравномерно на территории РФ, что, в первую очередь, связано с различным уровнем экономического развития регионов и уровнем развитости институтов гражданского общества. Все большее распространение получают такие формы взаимодействия публично-властного и некоммерческого секторов, как совместное проведение мероприятий, проведение общественных слушаний, общественных и общественно-экспертных советов, а также предоставление государственных и муниципальных грантов, социальный заказ, создание и работа фондов местного сообщества, осуществление совместных программ и проектов, создание и деятельность рабочих групп, лоббирование.

Среди форм межсекторного взаимодействия следует отметить экономические и неэкономические. Под экономическими формами взаимодействия подразумевается такое взаимодействие, в ходе которого осваиваются денежные средства или взаимодействие осуществляется ради использования какого-либо имущества. К неэкономическим формам взаимодействия относится такое взаимодействие, которое не предполагает освоение денежных средств в ходе самого взаимодействия, а использование имущества, если таковое предполагается, выступает в качестве явления побочного по отношению к целям взаимодействия.

Одна из экономических форм взаимодействия – социальный заказ.

Социальным заказом называется форма реализации целевых социальных программ, направленных на решение приоритетных социально значимых проблем различных уровней (межгосударственного, федерального, регионального, местного)

путем заключения контракта на оказание социальных услуг по итогам публичного конкурса.

Социальный заказ обеспечивает формирование конкурентной среды при оказании населению социальных услуг. Конкуренция и публичная конкурсная основа позволяет сделать эти услуги более качественными за счет участия в таких конкурсах негосударственных структур. Программно-целевой подход, с помощью которого осуществляется механизм социального заказа, вместе с тем становится и индикативным инструментом, который на основе нормативно установленных показателей позволяет определить степень эффективности социального инвестирования.

Необходимость привлечения участниками конкурсов дополнительных ресурсов (финансовых, материально-технических, интеллектуальных, трудовых и т.д.) делает данный механизм экономически более выгодным, чем ранее используемые формы оказания социальных услуг. В тоже время, в ходе выполнения социального заказа не исключается и взаимодействие коммерческих и некоммерческих организаций, что фактически приводит к трехсекторному взаимодействию. Законы и иные нормативные правовые акты о социальном заказе приняты уже, примерно, в половине субъектов Российской Федерации, хотя еще далеко не везде в полной мере используются те возможности, которые открываются благодаря использованию социального заказа.

На федеральном уровне пока отсутствует законодательное регулирование социального заказа, хотя социальный заказ и упомянут в качестве одной из форм взаимодействия государства и общественных объединений в ст. 17 Федерального Закона «Об общественных объединениях».

Другая форма экономического взаимодействия – это грант. Грант является одной из форм экономико-правового механизма взаимодействия НКО и органов государственной власти или местного самоуправления. Государственные и муниципальные гранты так же, как и социальные заказы, распределяются на конкурсной основе, однако грант отличается от социального заказа.

К социальному заказу обращаются, когда государственным или муниципальным организациям ясна проблема и более или менее четко определен результат, которого следует достичь при реализации заказа и нужно выбрать исполнителя, который выполнит его с наибольшей эффективностью.

Что касается государственных или муниципальных грантов, то при их присуждении оцениваются программы и проекты, для осуществления которых запрашивают деньги негосударственные и немunicipальные некоммерческие организации. Эти программы и

проекты подготовлены самими некоммерческими организациями. Представляется, что наиболее целесообразно финансировать путем выделения грантов, к примеру, проекты по изучению ситуации, когда требуется проверить имеющиеся разработки, прежде чем широкомасштабно внедрять их в жизнь.

Например, в Москве гранты из бюджета города предоставляются некоммерческим организациям на конкурсной основе ежегодно, начиная с 1996 года. Гранты также выделяются из бюджетов городов Омска, Владимира и др. Гранты позволяют постепенно формировать развитые, профессионально работающие НКО, способные эффективно и в соответствии с требованиями бюджетного, налогового и договорного права выполнять социальные проекты и программы.

Надо отметить, что это отнюдь не исчерпывающий перечень существующих и развивающихся форм межсекторного взаимодействия экономического характера. В некоторых российских городах создаются фонды местного сообщества (ФМС).

Сама идея создания и развития Фондов местного сообщества была привнесена в российскую действительность на основе изучения опыта работы Community Foundation, которые работают во всем мире около 90 лет. Один из инициаторов идеи создания ФМС российско-британская организация CAF еще в 1998 году организовала визит по изучению деятельности Community Foundation в США. Первые шаги по созданию и работе ФМС сделаны в городе Тольятти (Городской благотворительный фонд), в Москве (Московский благотворительный резерв) и некоторых других городах.

Объединение ресурсов всех трех секторов способствует выстраиванию стратегии развития местных сообществ, создавая и укрепляя там одновременно прогрессивную социально-проектную культуру. В тоже время, активное участие бизнеса в развитии местного сообщества через данную организационную форму будет содействовать формированию социальной ответственности бизнеса.

Если принять в качестве основных ресурсов: государства – административно-управленческий, бизнеса – финансовый, НКО – интеллектуальный и добровольческий, то сложение этих ресурсов в рамках такого финансового института, как фонды местного сообщества, учитывая их публичный характер деятельности и проектно-конкурсной содержание, позитивно скажется на формировании не декларативных, а функционально-прикладных основ для укрепления гражданского общества и социального развития.

В России при создании и финансировании ряда таких фондов активное участие принимают зарубежные грантодатели, и в то же

время недостаточно привлечены ресурсы местных коммерческих структур, представители власти присутствуют в органах этих фондов в качестве приглашенных, а не равноправных учредителей. Залог же успеха в решении местных проблем являются консолидированные усилия представителей всех трех секторов, поэтому в данном случае необходима согласованность решений и действий представителей этих секторов.

Существующие на сегодняшний момент прецеденты проведения ярмарок социальных проектов в России продемонстрировали, в первую очередь власти, возможности и НКО, генерирующих огромное многообразие проектно оформленных конструктивных социальных инициатив, и социально ответственного бизнеса, готового и уже выступающего в качестве со-финансиста грантов инициативных проектов. Данная социальная инновация, возникшая в России всего около пяти лет назад, сегодня вышла на уровень федеральных округов.

Так, например, в Приволжском федеральном округе уже третий год проводятся ярмарки социальных проектов. Сочетание лучших российских ярмарочных традиций с современными, публично-конкурсными демократическими инструментами и социальными технологиями позволяет достичь высокого социально-экономического эффекта.

Кроме экономических форм взаимодействия имеются и неэкономические. Одной из таких форм является проведение совместных мероприятий. Эта форма взаимодействия реализуется практически на всех уровнях и во всех регионах.

Например, совместный проект ПРООН и Комитета общественных объединений и религиозных организаций Госдумы РФ «Содействие в совершенствовании и развитии законодательной базы негосударственных некоммерческих организаций и некоммерческого (третьего) сектора». Проект предусматривает разнообразную деятельность, в т.ч. проведение парламентских слушаний, семинаров, круглых столов и активное привлечение специалистов «третьего сектора» в качестве экспертов проекта.

Одна из форм неэкономического взаимодействия, которая получила свое развитие в России - переговорные площадки – существует в России не более 3-4 лет. Так, например, в рамках Гражданского Форума в 2001 году проходили переговорные площадки, в которых принимали участие представители всех трех секторов. Продолжением деятельности переговорных площадок на Форуме стало создание Рабочих групп.

Так, например, после Гражданского Форума, согласно постановлению Председателя Правительства РФ М.М. Касьянова

были созданы Рабочие группы, по различным направлениям (благотворительность, альтернативная гражданская служба и др.). Членами рабочих групп являются как представители государственных структур, так и НКО. Круглые столы являются одной из разновидностей переговорных площадок, и позволяют ставить и совместно обсуждать проблемные темы, не имеющие пока своего правового или социально-технологического разрешения.

Другая форма неэкономического взаимодействия – общественные слушания, существует достаточно давно в России. Общественные слушания, предполагая обсуждение проектов принимаемых решений и правовых норм: законов, указов, постановлений, распоряжений и т.п., способны одновременно содействовать реализации сразу нескольких принципов и условий, лежащих в основе прозрачности и открытости. Одновременно с этим такая форма общественного участия способствует обеспечению граждан в управлении не только опосредованно, в период выборов, но и непосредственно – в соответствии с частью 1 статьи 32 Конституции РФ.

Еще одной неэкономической формой межсекторного взаимодействия являются общественные советы, к которым относятся общественно-экспертные и консультативные советы.

По способу создания имеются два вида таких советов. Во-первых, советы создаются различными государственными и муниципальными органами и должностными лицами. Такие советы могут иметь различные названия: общественные советы, общественные палаты, постоянно действующие круглые столы и т.п.

В такие советы приглашаются представители общественных объединений и других некоммерческих организаций. Такие общественные образования наделяются совещательными функциями, вопросы на их рассмотрение выносят, как правило, органы или должностные лица, при которых они созданы. Для структур органов власти такая форма взаимодействия представляет собой канал обратной связи, а для некоммерческих организаций служит источником информации об инициативах органов власти.

Другой вид советов – это когда, когда сами некоммерческие организации образуют советы, которые самостоятельно разрабатывают программы, а затем уже обращаются с предложениями в государственные и муниципальные органы и к должностным лицам.

Данные общественные советы имеют некоторое сходство с коалициями некоммерческих организаций, которые могут создаваться с целью добиться принятия в государственных и муниципальных органах того или иного решения. Кроме того, значительное количество общественных инициатив может реализовываться через

формирование разнообразных общественно-профильных (например, такие, как попечительские советы в школах) или общественно-территориальных (территориальные органы самоуправления) образований и структур.

В заключение необходимо остановиться еще на одной форме межсекторного взаимодействия – лоббизме. В принятии соответствующих решений органами государства или местного самоуправления могут быть заинтересованы как некоммерческие, так и коммерческие организации.

В принципе, федеральное и региональное законодательство позволяет осуществлять лоббирование, хотя в большинстве случаев и не содержит самого этого термина. Примером успешного лоббирования, благодаря усилиям общественных объединений на федеральном уровне может служить факт принятия Федеральных законов «Об общественных объединениях» и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». На региональном уровне принятие, например, законов города Москвы «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» и «Об уполномоченном по правам ребенка».

Иногда ставится знак равенства между коррупцией и лоббизмом, но как показывает российский и зарубежный опыт, коррупция процветает там, где процесс принятия властных решений носит закрытый характер, а лоббисты вынуждены проникать во властные органы полуполюгально и действовать без какой-либо опоры на право. Поэтому, именно легализация лоббизма, наделение участников этого процесса определенными правами, установление для них разумных ограничений и обязанностей должны придать процессу принятия властных решений характер открытости, который будет способствовать преодолению коррупции.

Таким образом, межсекторное взаимодействие в России развивается достаточно активно. В тоже время существуют определенные трудности для более широкого и глубокого внедрения различных механизмов межсекторного взаимодействия в жизнь. В частности, этому мешают недостаточный профессионализм некоторых участников, низкий уровень информационного обмена, недостаточность правового обеспечения взаимодействия.

1.5. Муниципальный социальный заказ и актуальные проблемы бюджетной реформы

Комплексное реформирование бюджетной системы, инициированное Президентом и Правительством Российской

Федерации на период 2004 — 2006 гг. предусматривает повышение эффективности управления бюджетными средствами в соответствии с приоритетами государственной политики. Основными направлениями реформирования являются:

- реформа бюджетного процесса¹;
- реформа бюджетного сектора²;
- реформа межбюджетных отношений³;
- совершенствование процедур исполнения бюджетов.

Параллельно с реформой бюджетной системы на федеральном уровне реализуется административная реформа и реформа местного самоуправления, которые так же оказывают влияние на будущую конфигурацию бюджетной системы РФ. Все составляющие реформы являются взаимосвязанными, и достижение максимально положительного результата возможно только при одновременной и успешной их реализации.

Основные положения бюджетной реформы изложены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы). В частности в ней предусматривается:

- внедрение новых методов финансирования бюджетных учреждений, расширение их хозяйственной самостоятельности и создание условий для повышения качества и разнообразия предоставляемых гражданам социальных услуг;
- взаимодействие со структурами гражданского общества в вопросах финансирования и предоставления социальных услуг, контроля их качества, обеспечение адресной поддержки социально уязвимых граждан;
- кардинальное повышение эффективности работы отраслей социальной сферы и оптимизация использования государственных ресурсов в интересах граждан - потребителей социальных услуг, в частности, через расширение применения методов финансирования по принципу "деньги следуют за потребителем" (подушевое финансирование, страховые механизмы, государственный социальный заказ);
- изменение системы финансирования учреждений социальной сферы с одновременным расширением их хозяйственной

¹ одобрена постановлением Правительства РФ №249 от 22.05.2004 г.

² план мероприятий по реформированию утвержден Постановлением Правительства №1688Р от 21.11.2003 г.

³ предусматривает внесение поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы.

самостоятельности, повышение ответственности перед потребителем за предоставляемые услуги, осуществление перехода к оплате по факту предоставления конкретных социальных услуг.¹

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах предусматривает «переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по детальным позициям бюджетной классификации) программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета»².

¹ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)

(утв. распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. N 1163-р).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Таким образом, переход к новым механизмам и формам предоставления государственных (муниципальных) услуг в частности предусматривает широкое использование конкурсных форм распределения бюджетных средств, в том числе государственного (муниципального) социального заказа.

Использование социального заказа в качестве одной из ведущих форм программно-целевой реализации средств подробно представлено в письме Министерства финансов РФ от 27.11.2003 № 02-02-08) первому заместителю председателя Комитета Совета Федерации по бюджету С.Ю. Лавровой к парламентским слушаниям «Совершенствование государственного регулирования деятельности учреждений бюджетной сферы», состоявшимся 2 декабря 2003 года. В нем в частности были обозначены отличия социального заказа от государственного (муниципального) заказа¹.

¹ «Под государственным (муниципальным) социальным заказом понимается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным (муниципальным) заказчиком и поставщиком, по условиям которых заказчик обязуется оплачивать социальные, образовательные, культурные, медицинские и другие социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе.

В отличие от других видов контрактов на поставку товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд договоры, заключаемые в рамках государственного (муниципального) социального заказа, имеют свою специфику.

Если в обычном договоре государственного (муниципального) заказа заказчик и потребитель товаров (работ, услуг) совпадают в одном лице, то в договоре социального заказа они разделены. Заказчик (которым может быть отраслевой орган исполнительной власти - главный распорядитель или распорядитель бюджетных средств) не является потребителем социальных услуг. Таким образом, договор, заключаемый в рамках государственного (муниципального) социального заказа, является договором в пользу третьего лица. Учитывая, что потребителем услуг по договору государственного (муниципального) социального заказа является гражданин, размещение этого заказа во всех случаях, когда это возможно, должно осуществляться путем предоставления права выбора поставщика услуг непосредственно потребителю (как это предполагает система ГИФО). Ваучеры на оплату социально значимых услуг (например, услуг детских и юношеских клубов, музыкальных и спортивных школ) могут быть внедрены также в культуре и спорте.

Однако предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе социального заказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, практически невозможно, т.к. потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для бюджета. Другим аргументом против предоставления потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг в рамках системы социального заказа является неспособность потребителя к квалифицированному выбору в тех областях, где профессионализм поставщика услуг имеет принципиальное значение. Это относится прежде всего к образованию и здравоохранению, то есть тем видам социальных услуг, для оценки качества которых необходимы специальные знания, которые у потребителя отсутствуют.

Поэтому в образовании и здравоохранении предварительный отбор поставщиков социальных услуг по системе государственного (муниципального) социального заказа следует предоставить органам государственного управления (органам местного самоуправления). При этом заказчик производит отбор круга поставщиков с оптимальным соотношением "цена - качество", а потребитель может выбирать конкретного поставщика услуг из круга лиц, с которыми главный распорядитель (распорядитель, получатель) бюджетных средств уже заключил предварительный договор социального заказа на определенных условиях».

Данный вид финансового обеспечения предполагает выделение средств по конкурсу на предоставление определенного вида и объема услуг, указанного в государственном (муниципальном) контракте, и контролируемое по результату их оказания.

Принципиальным отличием государственного (муниципального) социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. При этом договор должен заключаться по результатам конкурса, то есть в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам между государственными (муниципальными) и частными организациями, оказывающими однородные услуги.

Сам факт признания существования отличий социального заказа как одной из базовых форм организации предоставления услуг населению является значительным событием. Для того чтобы оценить его значение необходимо вспомнить историю возникновения понятия социальный заказ.

Понятие социального заказа в нынешнем его понимании стало употребляться в Российской Федерации с 1994 года.¹ При этом в понимании сущности социального заказа в то время была заложена идея о его предназначении для поддержки некоммерческих организаций.

Различия в определениях социального заказа отражают различные позиции в понимании его экономической сущности. В законах «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О благотворительности и благотворительных организациях» даются определения, в которых социальный заказ рассматривается как форма поддержки некоммерческих организаций. Так в ст. 31 Закона «О некоммерческих организациях», которая так и называется «Экономическая поддержка некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления» записано: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе: ... размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов»².

В других законах и нормативных актах используется понятие «государственный или муниципальный заказ на оказание услуг»³.

¹ А.С. Автономов, Т.И. Виноградова, М.Ф. Замятина, Н.Л. Хананашвили «Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России». Москва, Фонд НАН, 2003 г. с. 93.

² Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7 ФЗ.

³ Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при

Наиболее полное определение государственного или муниципального заказа дано в ст. 72 Бюджетного кодекса РФ¹. Ни о какой поддержке некоммерческих организаций в этих и других нормативных актах не упоминается. Экономический смысл, заложенный в процедуру заказа в данных нормативных документах, заключается в повышении эффективности использования бюджетных средств, использовании конкурсов как средства борьбы с коррупцией. При этом организации всех форм собственности имеют равные права на участие в конкурсах, и ни о какой поддержке НКО в документах не упоминается.

Соответственно в нормативных актах, вышедших впоследствии в регионах и органах местного самоуправления в зависимости от ситуации были использованы и те и другие подходы, что в конечном итоге привело к потере понимания экономической сущности социального заказа и смешению процедур заказа, гранта, целевого финансирования. Одним из наиболее продвинутых регионов в смысле развития процедур социального заказа является Пермская область. В законе «О государственном социальном заказе в Пермской области» понятие социального заказа сформулировано следующим образом: «Государственный социальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг, связанных с реализацией социальной политики, за счет средств областного бюджета». При этом в статье 3 под целями социального заказа понимается как эффективное использование средств и решение социально значимых проблем, так и поддержка институтов гражданского общества и вовлечение граждан в решение социальных проблем². Реально же на основании этого закона в регионе проводятся грантовые конкурсы. Вместе с тем опыт проведения конкурсов муниципального социального заказа в Перми доказывает близость социального заказа и муниципального гранта.

В 2004 г. было принято Положение о Муниципальном социальном заказе в г.Владимире, при этом была сделана попытка

организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 года № 305.

Федеральный Закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ.

¹ «Государственный или муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета». Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ. Ст. 72.

² 6 октября 2000 года № 1141-166 Закон «О государственном социальном заказе в Пермской области».

решить обозначенные выше проблемы. В значительной степени это удалось. Муниципальный социальный заказ определяется как «совокупность документально оформленных количественных и качественных требований к социальным услугам, обеспечивающих решение общественно значимых городских проблем в социальной сфере путем привлечения исполнителей в соответствии с предусмотренными настоящим Положением процедурами»¹.

В принятом во Владимире Положении сделана попытка объединить достоинства социального заказа как формы организации предоставления социальных услуг с достоинствами общего подхода к проведению конкурсных процедур, регламентированного федеральным законодательством². Проведенные после принятия Положения конкурсы муниципального социального заказа подтвердили правильность принципиальных позиций, которые закладывались разработчиками. В то же время благодаря проведенным конкурсам стали понятны многие болевые точки. В условиях проводимой в стране бюджетной реформы и признания социального заказа как одной из важных форм реформирования бюджетного процесса необходимо четко обозначить проблемы, стоящие на пути его внедрения на муниципальном уровне.

Прежде всего, это проблема делегирования полномочий с регионального на муниципальный уровень. В соответствии с ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на региональный уровень передана реализация многих направлений, ранее находившихся в ведении муниципалитетов. В случае делегирования их части вновь на муниципальный уровень исполнение будет связано с новыми процессуальными трудностями, о которых пока преждевременно говорить. Однако их преодоление потребует и времени и значительных усилий.

Следующей по важности можно признать проблему перевода части муниципальных учреждений в новые организационные формы СГМАНО и ГМАНО³. Большинство руководителей и специалистов

¹ «Положение о муниципальном социальном заказе в г.Владимире», принято решением Владимирского городского Совета народных депутатов от 18.03.04 №42.

² Подробно см. в сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г.

³ «Бюджетные организации могут преобразовываться в иные организационно-правовые формы трех типов в зависимости от характера деятельности и состава учредителей:

1. Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация (СГМНО). Движимое имущество (за некоторым исключением) будет передаваться ей на праве хозяйственного ведения. Недвижимое имущество будет

муниципальных учреждений не готовы к участию в конкурсном финансировании деятельности своих учреждений, не обучены технике проектирования. Что касается НКО, то большинство из них не обладает достаточной материальной базой для равноценного участия в конкурсах. Решение этих вопросов особенно важно в связи с тем, что некоммерческие организации станут основными исполнителями социального заказа на муниципальном уровне.

Следующая проблема: переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг предусматривает необходимость разработки конкретных показателей, достижение которых можно будет оценивать в количественном отношении. Однако, как показал наш опыт, это совсем не простая проблема. Далеко не все услуги можно количественно «просчитать», в некоторых случаях для заказчика гораздо важнее оценить процесс оказания услуги. Все это требует методического осмысления, а также массового обучения исполнителей, издания пособий и руководств.

Нормативное обеспечение социального заказа, как на региональном, так и на муниципальном уровне – еще одна нерешенная проблема. Принятые региональные и муниципальные акты демонстрируют пестроту понятий, нестыковку процессов. Так, например использование понятия «совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг» взятое из федерального

отдано бесплатно или в аренду по льготным ставкам на время переходного периода (в том числе с правом сдачи его в субаренду). Такое имущество никогда нельзя будет продать или передать в другие руки.

Управление СГМНО осуществляется коллегиально под государственным и общественным контролем. Ее руководство будет обязано обеспечить доступ общественности и СМИ практически ко всем своим документам. Учредитель может устанавливать обязательные задания по предоставлению государственных (муниципальных) услуг.

2. Государственная или муниципальная автономная некоммерческая организация (ГМАНО). Ее единственным или основным учредителем остается государство или орган местного самоуправления.

В собственности организации только движимое имущество (за исключением самого дорогостоящего). Последнее, как и недвижимое имущество, остается в государственной (муниципальной) собственности и передается бесплатно или в аренду по льготным ставкам, действующим на переходный период. В случае передачи его третьим лицам все доходы от субаренды по типовому договору должны поступать в бюджет.

Обязательные задания не предусмотрены. Участие ГМАНО в реализации государственного (муниципального) заказа может быть только добровольным».

М.Солнцева «Хорошее дело так не назовут...», «РФ сегодня», №24. 2003 г., с.40.

законодательства представляется не совсем удачным, так как не отражает сущность заказа, процесса его формирования и утверждения. Получается, что муниципальный заказ появляется только после того, как уже заключены контракты, а сам заказ сводится к их механической совокупности¹. Возможно, что все эти противоречия будут сняты с прятием соответствующего Федерального закона.

В заключение нельзя не отметить проблему времени - на выполнение всех этих задач осталось чуть более полугода.

¹ А.В. Михирев «Юридические аспекты разработки «Положения о муниципальном социальном заказе в г.Владимире» в сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г. с.73.

Глава 2. Механизмы реализации социальной политики на основе социального заказа

2.1. Рыночная сущность социального заказа муниципального образования

Социальная политика в рыночном обществе

Отношения, складывающиеся в обществе в конечном итоге как отражение господствующей системы производства, не могут обойти социальную сферу. То, что еще недавно считалось естественным в условиях плановой социалистической распределительной экономики, чем дальше, тем больше становится неудобным и противоестественным с точки зрения рыночного общества. Конфликт между взглядами старыми и новыми не является просто умозрительным, он присутствует реально, является частью экономических отношений.

Прошедшая в начале 90-х годов приватизация практически не охватила, социальную сферу, и это не случайно, поскольку прибыльность здесь является минимальной, а иногда и вовсе отсутствует, приватизация в сфере оказания услуг чаще всего не связана с присвоением собственности, требует разработки соответствующей политики. Органы власти, связанные обязательствами перед населением, не могут позволить себе столь же резкие действия, как это было при приватизации промышленности.

Концепция реформы социальной сферы включает в себя изменение технологий и способов оказания услуг, а именно:

- постепенный переход от сметного финансирования к финансированию по результатам;
- разделение функций заказчика и подрядчика в системе оказания бюджетных услуг;
- стандартизацию качества и доступности бюджетных услуг;
- передачу исполнения части функций по оказанию услуг негосударственным организациям с сохранением контроля за качеством исполнения;
- создание стимулов для внутренней экономии при повышении финансовой самостоятельности бюджетных учреждений;
- внедрение ресурсосберегающих технологий;

- повышение эффективности использования материально-технической базы и отдачи от капитальных вложений.¹

Одним из результатов процесса приватизации в социальной сфере является создание социального заказа как базового механизма организации оказания услуг.

Внедрение рыночных механизмов в сферу оказания социальных услуг является одной из ключевых идей реформирования социальной политики в России и нашло свое отражение в программных документах федерального уровня. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.) записано²:

«Одновременно с изменением системы финансирования учреждений социальной сферы необходимо расширить их хозяйственную самостоятельность, повысить ответственность перед потребителем за предоставляемые услуги, осуществить переход к оплате по факту предоставления ими конкретных социальных услуг.

В среднесрочной перспективе необходимо законодательно оформить новые организационные формы организаций социальной сферы внутри государственного и муниципального секторов экономики, которые позволят улучшить качество предоставляемых населению социальных услуг, повысить эффективность и прозрачность использования бюджетных средств».

Не менее выразительно о целях проводимых реформ записано в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 г. Москва «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»:

«Целью предусмотренного настоящей Концепцией реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

¹ О работе по реализации приоритета «Повышение эффективности расходов бюджета». Презентация, «Социальный форум Пермь – 2004».

² Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1163-р.
<http://www.economy.gov.ru/webcontent/economy/www.economy.gov.ru/merit/sredn/>

В рамках концепции "управления ресурсами" бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Российской Федерации. При соблюдении жестких бюджетных ограничений такой подход обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В рамках концепции "управления результатами" бюджет формируется, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.), приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) "бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования". Ее суть - распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов».

Рыночные принципы социальной политики закладываются также в основу ряда региональных и муниципальных программ социально-экономического развития¹.

В чем состоит суть этих новых отношений и в чем проблема отношений старых. Справедливым и естественным в условиях новых рыночных отношений является:

- свободный доступ на рынок услуг, ограничение монополизма, создание условий для честной конкуренции;
- расходование средств (в том числе государственных или муниципальных средств) наиболее эффективным способом, в том числе и за счет развития конкурентных процедур;
- формирование рынка услуг, обеспечивающего потребителю возможность выбора, активное реагирование на изменение спроса;
- совершенствование качества услуг, в том числе и благодаря конкуренции;
- обеспечение управленческой гибкости, исключение ненужных затратных звеньев управления;
- обеспечение доступности услуг гибким механизмом инвестирования, а также сочетанием различных поставщиков и самокупаемостью услуг. Развитие сферы обслуживания за счет сочетания источников поступления средств, в том числе и за счет населения.

За десятилетия господства централизованной системы оказания услуг сложились другие стереотипы и стандарты оказания социальных услуг:

- доступность услуг для всех без исключения граждан;
- отношение граждан, отношение к праву на получение услуги как к незыблемому и неотъемлемому;
- низкая себестоимость услуг за счет централизации снабжения, формирования системы заказов и развития взаимоувязанной системы поставок;
- государственное управление стандартами качества.

Количество услуг, непосредственно оказываемых органами власти и управления всех уровней, давно превысило разумные пределы. В процессе анализа выявлено 6700 услуг, осуществляемых органами власти различных уровней, в том числе около 2200

¹ Чагин К.Г. «Организация предоставления социальных услуг: содержать или покупать?» в сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г.

Примером может служить Программа комплексного социально-экономического развития г. Перми, с текстом которой можно ознакомиться на сайте Администрации г. Перми <http://www.gorodperm.ru/>

государственных услуг на федеральном уровне, из них около 50 – массовых общественно значимых услуг, 3000 услуг оказывается на уровне субъектов федерации, 1500 - на муниципальном¹.

Согласно статьи 7 Конституции РФ государство является социальным, что означает необходимость осуществления высокоорганизованной эффективной социальной политики на всех уровнях, предусматривает обеспечение доступности услуг населению и выполнение обязательств и стандартов принятых в стране.

Роль государства и органов местного самоуправления в условиях рыночного общества состоит в:

- создании условий и законодательных (нормативных) предпосылок для осуществления социальной политики;
- направлении средств в социальную сферу, разработке социальных программ;
- создании механизмов выбора поставщиков услуг, в том числе через лицензирование оказания платных услуг, через формирование заказа на оказание социальных услуг и привлечение наиболее эффективных поставщиков;
- контроле за использованием бюджетных средств и качеством оказания услуг (в том числе в коммерческом секторе).

При этом складывается противоречивая ситуация. С одной стороны оказание социальных услуг, как и многие другие виды деятельности в рыночном обществе является бизнесом, способом зарабатывания денег, и в соответствии с законами рыночного общества вмешательство государства может носить только регулирующий характер. С другой, провозглашая доступность социальных услуг населению, государство несет ответственность за то, какие механизмы задействованы в этом и насколько они эффективны. Противоречивость ситуации осложняется еще и тем, что весь блок социальных услуг делится на две части: прибыльную и неприбыльную. Если для первой государству достаточно позаботиться о контроле за исполнением обязательных требований к оказанию услуг, и довериться предпринимательским структурам то, что касается второй – налицо противоречие между невозможностью извлечь прибыль, предпринимательским характером деятельности субъектов оказания услуг и необходимостью исполнения обязательств перед обществом.

В отдельных случаях государство оплачивает не только себестоимость услуг, но и прибыль предпринимателя, очевидно, что в некоторых ситуациях по-другому и невозможно, например – при

¹ Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Департамент государственного регулирования в экономике «Административная реформа: реальные выгоды для граждан». Презентация «Социальный форум – Пермь – 2004».

поставках лекарств для льготных категорий населения. Вместе с тем только с помощью грамотных решений и распределения полномочий, практически не затрачивая денег, можно значительно снизить стоимость услуг. В этом и состоит «находка конца 20-го века» - понимание принципов работы некоммерческого сектора и возможностей его сотрудничества с органами власти.¹ Некоммерческие организации не создаются для извлечения прибыли, и поэтому логично со стороны государства создать для их деятельности максимально выгодные и удобные условия, в том числе за счет снижения налогообложения. Эффект от такой организационной «рокировки» состоит в:

- снижении стоимости оказания услуг в целом;
- поддержке некоммерческого предпринимательства, которое начинает вытеснять коммерческие структуры и из других областей, где традиционно услуги оказывались в обмен на прибыль, создании новых «правил игры» при которых предприниматели начнут учреждать и развивать некоммерческие предприятия;
- оптимизации денежных потоков, сокращении путей передачи;
- развитию прозрачности и усилении реального контроля.

Таким образом, благодаря «совпадению интересов» именно некоммерческий сектор призван стать основным поставщиком услуг на социальном рынке. Взаимное дополнение некоммерческого и государственного сектора позволяет решать и более сложные задачи².

Чтобы быть состоятельными в условиях рынка правительственные и муниципальные структуры вынуждены подобно частному сектору внедрять методы современного менеджмента, совершенствовать программные подходы, усиливать стимулирование, развивать современные информационные технологии. Но не только это является причиной активности направленной на проведение приватизации в социальной сфере. Приватизация может помочь урезать расходы и повысить поступления, государство может улучшить общую финансовую структуру экономики и уменьшить давление на бюджет. Однако приватизация не является единственным возможным ответом - это скорее формирующее действие. Установленные модели распространяются через целый ряд

¹ Lester M Salamon • «America's nonprofit sector : a primer» • N.Y. : Foundation Center, 1992.

² Так известный исследователь некоммерческого сектора Л.Саламон не согласился с тезисом о том, что НКО являются в США предпочтительной формой для оказания услуг, поскольку государству приходится “подставлять плечо” в тех случаях, когда некоммерческий сектор не справляется. Paul Starr, "The Meaning of Privatization," *Yale Law and Policy Review* 6, 1988.

URL.<http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>

политических сетей и прямое воздействие международных организаций кредитования. Так приватизация является теперь одной из политик, которую Международный Валютный Фонд выдвигает в качестве условия при проведении переговоров о займах с развивающимися странами¹.

Важным для понимания экономической сущности социальной политики является представление об источниках средств для ее реализации. В нерыночной экономике реальная стоимость услуг практически не поддается подсчету. Инерция социалистического периода исчерпала свой запас, тем более что практически единственным источником компенсации растущих расходов социальной сферы долгое время оставалось существенное отставание уровня заработной платы ее работников. Дальнейшее сохранение экономически чужеродной системы может привести к ее полной деградации, оттоку квалифицированных кадров, либо к неуправляемым системным изменениям, результатом которых станет переход социальной сферы на рыночные рельсы, но со значительно большими потерями для граждан, чем, если бы эти изменения осуществлялись целенаправленно. Рыночные механизмы, таким образом, призваны в первую очередь способствовать снижению издержек при реализации социальной политики и тем самым направить большее количество средств для решения социальных проблем.

Такие изменения обеспечиваются четырьмя типами государственной политики:

- освобождением государства от выполнения обязанностей по непосредственному оказанию услуг;
- передачей государственных активов в частную собственность, через продажу или аренду общественной земли, инфраструктуры, и предприятий;
- финансированием оказания услуг, через контрактацию или поручительство;
- отказом государства от части видов деятельности прежде рассматривавшихся как монополии².

Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг.³ устанавливает основную цель реформы - создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления

¹ Paul Starr, "The Meaning of Privatization," *Yale Law and Policy Review* 6, 1988.

URL: <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>

² Paul Starr, "The Meaning of Privatization," *Yale Law and Policy Review* 6, 1988.

URL: <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>

³ утверждена Постановлением Правительства от 22 мая 2004 года № 249

государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Основным направлением реформирования является формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов»¹.

Реструктуризация бюджетной сети – основной процесс бюджетной реформы, включает в себя: оптимизацию структуры, удаление избыточных элементов, в первую очередь сокращение многоуровневой иерархии, оптимизацию процессов – избавление от несвойственных функциям государства видов деятельности и переход на государственный заказ услуг, отказ от сметного финансирования и переход на нормативно-подушевое финансирование и оценку результативности по системе показателей².

Одним из основных инструментов осуществления такой политики становится государственный и муниципальный заказ на оказание услуг в социальной сфере или социальный заказ.

Существует несколько определений социального заказа, которые имеют много общего.

Более общее определение дано в проекте федерального закона «О государственном социальном заказе»: *«Социальный заказ - это экономико-правовой механизм реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета Российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе».*

А.С. Автономов определяет его как *«договорные отношения между заказчиком, определенным в соответствии с решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления, и исполнителем по реализации поручения государственного или муниципального органа на оказание услуг в интересах населения за счет финансирования (полностью или частично) их бюджета соответствующего уровня»*³.

¹ Сивашева Н.М. «Реализация бюджетной реформы на региональном уровне». Тезисы доклада. «Социальный Форум, Пермь - 2004».

² Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ. А. Смирнова, Эксперт ЭЭГ, «Социальный Форум, Пермь - 2004».

³ А.С. Автономов, Т.И. Виноградова, М.Ф. Замятина, Н.Л. Хананашвили «Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России». Москва, Фонд НАН, 2003 г. с. 93. В 2000 г. проект ФЗ «О государственном социальном заказе» был в первом чтении рассмотрен и отклонен Государственной Думой ФС РФ.

Термин социальный заказ использован в ряде Федеральных законов¹, что в свою очередь дало возможность разработчикам нормативных актов регионального и муниципального уровней предложить свои определения социального заказа, учитывающие специфику деятельности региональных и муниципальных органов власти.

Принятие на региональном и муниципальном уровнях соответствующих нормативных актов, породило целый ряд вариаций определений социального заказа. В статье 2 Закона о государственном социальном заказе в Пермской области в частности дано следующее определение:

«Государственный социальный заказ представляет собой совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг, связанных с реализацией социальной политики, за счет средств областного бюджета»².

Данное и подобные ему определения восходят к статье 72 Бюджетного кодекса РФ, где дается определение муниципального заказа как совокупности «заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета». Критики такого подхода отмечают, что «данное определение представляется не совсем удачным, так как не отражает сущность данного понятия, процесс его формирования и утверждения. Получается, что муниципальный заказ появляется только после того, как уже заключены контракты, а сам заказ сводится к их механической совокупности»³.

В «Положении о муниципальном социальном заказе в г.Владимире» дано следующее определение *«Муниципальный социальный заказ - совокупность документально оформленных количественных и качественных требований к социальным услугам, обеспечивающих решение общественно значимых городских проблем в социальной сфере путем привлечения исполнителей в соответствии с предусмотренными настоящим Положением процедурами»⁴.*

Вся совокупность понятий, обеспечивающих работу социального заказа, отражает и его рыночную сущность. Так в

¹ ФЗ «Об общественных объединениях» ст. 17. ФЗ «О благотворительной деятельности» ст. 18.
² Законодательное собрание Пермской области, «Закон о государственном социальном заказе в пермской области» 6 октября 2000 года N 1141-166

³ А.В. Михирев «Юридические аспекты разработки «Положения о муниципальном социальном заказе в г.Владимире» в сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г. с.73

⁴ Владимирский городской Совет народных депутатов. Решение от 18.03.2004 г. №42. О «Положении о муниципальном социальном заказе в г.Владимире».

Положении понятие социального заказа соотнесено с другими понятиями: *социальная услуга, социальная программа, комиссия по муниципальному социальному заказу, заказчик, участник конкурса, конкурсная документация, заявка, конкурсный проект, исполнитель, социальный контракт*. Рыночные принципы, заложенные в социальный заказ - это конкурентность, открытость, прозрачность и справедливость процедуры выбора исполнителя, эффективность выполнения заказа, качество процесса реализации контракта и другие¹. В Положении сняты и противоречия, описанные выше. Так конкурентность связана не только с котировками цен, как это происходит на конкурсах муниципального заказа, но и с порядком оказания услуг, их реальной доступностью и другими характеристиками. В этом состоит одно из принципиальных отличий социального заказа от других видов конкурсного распределения бюджетных средств. Нормативно и модельно это обеспечивается процедурами подачи проектов и их экспертной оценки. Кроме того, муниципальный социальный заказ жестко привязан к действующим целевым социальным программам, что позволяет организовать оказание доступных услуг в соответствии с утвержденными нормативами и состоянием бюджета муниципального образования. Это обеспечивает нацеленность заказа на социальное развитие.

Таким образом, социальный заказ является одним из основных инструментов разгосударствления социальной сферы – процесса получившего активное развитие в настоящее время.

Краткий обзор зарубежного опыта поможет перейти к рассмотрению конкретных механизмов перестройки социального сектора экономики, соотношению государства и частного сектора, роли государственного и муниципального заказа в этих процессах.

Переход от централизованных моделей оказания социальных услуг характерен не только для стран переходного периода.

«Приватизация – это не новая идея. Приватизация государственных социальных услуг активизировалась во время значительных исторических событий, таких как Прогрессивная эра в конце 19 века, во время политики Нового Курса, Большом Обществе, и во времена Рейгана. Система государственных услуг переживала времена как «расширения» так и «сжатия». Современные основания для приватизации мало отличаются от первых приватизационных инициатив (начала 1930–х годов в США) ... Реальное значение приватизации не в том, что государственное начало противостоит частному, а в том, что монополизму противостоит состязательность.

¹ А.С. Автономов и др., там же, с. 103.

... Сравнение эффективности предоставления услуг не позволяет однозначно отдать первенство. И государственный, и частный, и некоммерческий сектора имеют свои преимущества и недостатки»¹. Приватизация в социальной сфере в США и ряде европейских стран прошла через ряд этапов в послевоенные годы. Так непосредственно после войны государство взяло на себя часть функций по оказанию услуг. Позже в семидесятые и последующие годы, особенно с приходом к власти Р. Рейгана в США и М. Тэтчер в Великобритании началось обратное движение.

Либеральные идеи, лежащие в основе приватизации не являются столь однозначными, как кажется. Именно укрепление частного сектора общества способствовало в свое время становлению и укреплению современной государственности. Одновременно понимание баланса между государством и частным сектором является, несомненно, наиболее плодотворной идеей, позволившей максимально развить обе этих составляющих в современных либерально демократических государствах. Концепция соотношения государственного и частного и подразумевает сложную структуру правил, ограничивающих осуществление государственной власти. Те, кто обладает властью, должны быть подотчетны обществу, ответственны перед гражданами за любые действия. Государственные решения, действия и заявления должны публично сообщаться и быть открытыми для общего участия. Граждане либерального государства признаются имеющими право ожидать, что их правительство будет публичным не только в результатах деятельности, но и в самом процессе.

С другой стороны, право частной собственности, не является непреодолимым барьером для осуществления общественного контроля или регулирования, любое государственное вмешательство должно ограничиваться процедурами общественного участия. Важным для понимания происходящих в ходе приватизации процессов является осознание общего вектора общественного развития. В этом контексте социальный заказ как технология может рассматриваться уже не столько как эффективный инструмент реализации социальной политики, но и как важная составная часть всего процесса перехода к открытому обществу².

¹ Demetra Smith Nightingale, Nancy M. Pindus. Privatization of Public Social Services. 1997. URL: <http://www.urban.org/url.cfm?ID=407023>

² «Чрезвычайно опасно противопоставлять государственные организации частным и, соответственно, рассуждать о достоинствах приватизации как государственной политики вне конкретного организационного или национального контекста. Никакая общая теория функционирования частных или государственных организаций не может оправдать себя, если она не делает различий для разных

Преимуществом открытого общества, элементом его эффективности является государственная политика поддержки механизмов, обеспечивающих равные возможности. Социальная сфера в этом контексте не может быть исключением. Конкурентность в социальной сфере обеспечена в первую очередь наличием исполнителей во всех трех секторах экономики: государственном (муниципальном), частном и некоммерческом. Причем конкуренция может осуществляться не только между ними, но внутри каждого из секторов между организациями и учреждениями.

Одним из примеров эффективности приватизации в социальной сфере является реформа 1980 – 1997 годов в Великобритании. Так результатом проведенных мероприятий в Национальной службе здравоохранения стало сокращение времени ожидания госпитализации. Согласно исследованиям, если в марте 1990г. свыше 200 тыс. пациентов ожидали госпитализации более года, то в марте 1995 года, этот показатель снизился до 32 тысяч¹.

Подобные реформы вызваны общей тенденцией повышения конкурентоспособности государств, одним из показателей которой является уровень жизни граждан. В Акте о реформе управления в государственной сфере США в частности в качестве идейной составляющей указано. “Чтобы быть успешным в будущем государство должно, как и частный сектор, овладеть современными методами управления, в полной мере использовать программные методы, усилить мотивацию и гибкость в отношении рабочей силы, принося в жертву основные показатели деятельности, предусмотреть для людей растущие возможности компьютерное обеспечение и другие технологии, улучшения предоставления услуг”².

В нашей стране идея приватизации в социальной сфере более ассоциируется с термином разгосударствление. Споры о недостатках и достоинствах разгосударствления, контрактации услуг в своей сущности являются спорами о монополизме против конкурентности.

политических систем и для разнообразных по своей структуре государственных и частных учреждений. Приватизация указывает направление изменений, но не определяет их конкретной причины и цели. Чтобы определить ее значение, необходимо знать, в каком соотношении государственное и частное пребывали в конкретной области изначально».

Paul Starr, "The Meaning of Privatization," *Yale Law and Policy Review* 6, 1988.
URL: <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>

¹ Административная реформа: реальные выгоды для граждан. Презентация. Социальный форум Пермь – 2004.

² The Government Management Reform Act of 1994.
govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s2170.html

² Privatization of Public Social Services A Background Paper Author(s): Demetra Smith Nightingale, Nancy M. Pindus., 1997. URL: <http://www.urban.org/url.cfm?ID=407023>

Идеология рыночных отношений диктует необходимость прагматического подхода. Идея выгоды, рациональности получает свое подтверждение в системе оценки при выборе того или иного подхода. Поэтому государственно-ориентированный подход к оказанию услуг должен рассматриваться только с точки зрения его реальной конкурентоспособности.

У каждого сектора имеются определенные достоинства в области оказания услуг. К достоинствам рыночного подхода можно отнести:

- снижение бюрократических препятствий и упрощение процедур;
- повышение гибкости, адресности оказания услуг;
- повышение эффективности и как результат снижение стоимости услуг;
- повышение качества услуг;
- увеличение выбора и разнообразия услуг;
- привлечение дополнительных ресурсов за счет вовлечения частных поставщиков;
- оборудование, предоставляемое частным поставщиком не учитывается как основные расходы государственного предприятия;
- быстрое получение требуемого уровня квалификации персонала и без специальных затрат на обучение.¹
- Налицо и недостатки рыночного подхода:
- сокращение рабочих мест государственных (муниципальных служащих);
- снижение ответственности за использование государственных средств;
- высокий потенциал финансовых злоупотреблений и конфликта интересов
- любое сбережение средств не направлено на налогоплательщика, а производится в интересах контрагента;
- угроза конфиденциальности частной информации;
- искушение в целях снижения издержек и увеличения прибыли снизить качество услуг, снять "сливки" с наиболее выгодных работ или клиентов. 2

The Private Sector in State Service Delivery. Washington, D.C. The Urban Institute Press, 1989.

² Privatization of Public Social Services A Background Paper Author(s): Demetra Smith Nightingale, Nancy M. Pindus. Other Availability: Order Online | Printer-Friendly Version. Published: October 15, 1997. URL: <http://www.urban.org/url.cfm?ID=407023>

Частный сектор сам по себе не лучше и не хуже государственного. Бизнес делает некоторые вещи лучше, чем государство, и государство делает некоторые вещи лучше бизнеса.

Государство, например, гарантирует непрерывность и постоянство в оказании услуг, предохраняет от эксплуатации и дискриминации, гарантирует равноправие.

Бизнес проявляет себя лучше в сфере экономики, вводя новшества, копируя успешные эксперименты, приспособливаясь к быстрым изменениям, отказываясь от неудачной или устаревшей деятельности, и выполняя сложные или технические задания.

Некоммерческий сектор проявляет себя лучше в выполнении задач, не приносящих больших (или вообще не приносящих) прибылей, требующих терпения, преданности делу, доверия со стороны клиентов, личного участия и высоких моральных качеств и ответственного поведения¹.

Одним из краеугольных камней социального заказа является утверждение о том, что *конкуренция обеспечивает улучшение качества услуг и снижение издержек*. К сожалению, на практике это не всегда так. Если мы сравним объем средств, которые «вращаются» в сфере государственных (муниципальных) заказов на выполнение работ и закупки, например, в дорожном строительстве и в социальной сфере, то станет понятным, почему в первом случае конкуренция высока и заказы привлекают множество исполнителей, а во втором ее практически нет и в ряде сфер наблюдается просто нехватка исполнителей. Хроническое безденежье «социалки» - первый подводный камень, о который может споткнуться социальный заказ. Второй камень – это уникальность многих организаций и услуг. Например, если организация родителей детей инвалидов создала школы жизни для детей-инвалидов, она и остается единственной организацией, которая вообще занимается по данной технологии на данной территории. Подобных ситуаций много, и если заказчик захочет купить приглянувшуюся ему услугу, он, скорее всего, столкнется с ситуацией, когда вынесение услуги на конкурс будет заведомо не нужно в силу отсутствия конкурентов.

Еще одна проблема - степень подробности описания заказа. Действительно, если исходить из того, что заказчик знает до мельчайших деталей, что именно он хочет получить от исполнителя и прописывает это до деталей, фактически требуя от

¹ В.Н. Якимец, «Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт» тезисы к докладу, всероссийская конференция «Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000» С-П. 2000.

последнего только согласия на выполнение работ на обозначенных условиях, то тем самым одно из важных преимуществ конкурсности – рассмотрение различных вариантов исполнения заказа - исключается. Кроме того, вызывает сомнение целесообразность и вообще способность заказчика продумать до деталей исполнение заказа. Степень детализации заказа всякий раз должна диктоваться практическими соображениями. Содержательное различие проектов является одним из главных преимуществ социального заказа. Обеспечение конкурентности возможно не только путем проведения открытых конкурсов, но и путем проведения конкурентных переговоров. В случае с социальным заказом на первое место выйдет все же не количественная, а качественная конкуренция; не цена, а качество и порядок оказания услуг станут главным мерилом для определения победителей.

В отличие от традиционной системы социального обслуживания *технология заказа осуществляется по принципу покупки услуг*. В качестве предмета заказа выступает формируемое заказчиком техническое задание на социальное обслуживание, которое включает в себя конкретные параметры, ожидаемые результаты (положительные изменения у целевой группы получателей услуг) и максимальная стоимость оказания услуг. Ответственность поставщика за соблюдение требуемых параметров технического задания и достижение результатов обеспечивается *договорной основой отношений заказчика и поставщика*. Появление четкого предмета заказа создает возможность *демонополизации рынка социальных услуг* – заказ на выполнение технического задания может быть размещен на конкурсной основе и выдан наилучшему поставщику услуг, включая общественные некоммерческие организации или частных подрядчиков, что повышает качество услуг и оптимизирует бюджетные затраты. Наличие четкого технического задания позволяет заказчику проводить полноценный *мониторинг* поставки услуг, а также последующую оценку их результативности и эффективности. Особенностью мониторинга выполнения заказа является то, что внимание должно обращаться на содержательные моменты оказания услуг (соблюдение качественно-количественных параметров технического задания) и достижение результатов предоставления услуг, а не на процессные характеристики деятельности исполнителя, в частности, постатейное расходование исполнителем финансовых средств, общий объем которых определен договором. Другими словами, *вопрос мониторинга заключается не в том, как исполнитель*

*тратит деньги, а в том, делает ли он то, что на эти деньги было ему заказано*¹.

Особенностью социального заказа и его принципиальным отличием от государственного (муниципального) заказа является наличие конкурсного проекта исполнителя, в котором тот подробно описывает механизм реализации заказа. Конкурсная комиссия, оценивающая заявку, сравнивает не количественные показатели, как это происходит в случае с государственным или муниципальным заказом, но и содержательную сторону, поскольку одна и та же услуга может быть оказана принципиально различными способами. Например, снижение наркозависимости в подростковой среде может быть достигнуто как с помощью профилактических просветительских программ для школьников и студентов, так и с помощью социальной рекламы или с помощью проведения реабилитационных мероприятий в группах риска.

Оценка эффективности и качества предоставляемых услуг является одной из ключевых позиций социального заказа. Главной частью заказа как процедуры является его формирование, в основе которого лежит оценка потребности в данной услуге ее потребителей. В законченном виде оценка потребности представляется в виде социальной программы с соответствующим финансированием. Учитывая необходимость соблюдения государственных гарантий и стандартов, о чем говорилось выше, проводится процедура *стандартизации услуг*, описания порядка их предоставления и критериев оценки выполнения программы и предоставления услуги. Такая работа в пилотном варианте уже проводится в Пермской области. Заказ услуг производится через подготовку задания (его называют техническим, социальным или просто социальным заказом). Основное требование к заданию – в нем услуги должны не просто описаны, должны быть предусмотрены ожидаемые изменения в целевой группе. Именно этот критерий становится главным при оценке исполнения заказа. Дальнейшими этапами проведения оценки являются: оценка конкурсных заявок, мониторинг исполнения проекта, оценка качества оказанных услуг и исполнения заказа в целом.

«Проведенная оценка показала, что в действительности применение технологии покупки повышает качество предоставления социальных услуг. Степень удовлетворения клиентов услугами, полученными от исполнителей заказа, в среднем на 10% превышает

¹ Чагин К.Г. «Организация предоставления социальных услуг: содержать или покупать?» в сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г.

соответствующую степень удовлетворения тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего финансирования поставщика по смете. Показатели результативности услуг оказались у исполнителей заказа в среднем на 30% меньше, чем у поставщиков, работающих по традиционной схеме, однако, следует заметить, что в отличие от последнего исполнители заказа имели ограничение по продолжительности предоставления услуг, а этот фактор, особенно в таких сферах как реабилитация инвалидов, зачастую имеет ключевое влияние на результативность»¹.

Национальные модели социального заказа

Модели социального заказа, принятые в различных странах имеют как много общего, так и определенные различия. В качестве примера рассмотрим процедуры контрактации услуг в ряде стран восточной Европы, и Латинской Америки.

Во многих странах бывшего социалистического блока разгосударствление в социальной сфере проходит через различные формы поддержки некоммерческих организаций, для чего создаются различные механизмы поддержки. В Болгарии, Словакии, Венгрии, Хорватии, Румынии на государственном уровне действуют Центры поддержки НКО, при правительствах работают специальные консультанты по работе с НКО.² На поддержку деятельности НКО расходуются значительные средства, так в Венгрии в период с 1990 по 1997 годы, общая сумма государственных субсидий повышалась от 5 до 50 миллионов форинтов.³ Ассигнования для сектора предусмотрены в формах:

1. субсидии для покрытия действующих расходов;
2. нормативное финансирование из государственного бюджета;
3. финансирование через министерства и государственные фонды;
4. через общественные фонды;
5. за счет передачи в пользу общественных организаций 1% налога на прибыль коммерческих предприятий.

Из всего вышеперечисленного только 3 пункт частично предусматривает конкурентные методы распределения субсидий,

¹ Чагин К.Г. Указ. Соч.

² "Preliminary study of the legal frameworks for public financing of NGO activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, and Slovakia". Symposium on NGO/Government Partnerships. A quarterly publication from The International Center for Not-for-Profit Law. Volume 3, Issue 4 - June 2001. URL <http://www.icnl.org/JOURNAL/vol3iss4/prelimstudy1.htm>

³ Radost Toftisova, "Cooperation in the area of social services delivery and mechanisms of state financing of NGOs (sample models)". Symposium on NGO/Government Partnerships, ICNL – Budapest. URL <http://www.icnl.org/journal/vol3iss4/radostprint.htm>

формирование заказа через разработку целевых программ. В основном эта форма финансирования направлена на поддержку наиболее крупных общегосударственных общественных объединений, таких как «Красный Крест».

На местном уровне НКО принимают участие в области социальной защиты, здравоохранении, образовании. Предусмотренное правительством нормативное финансирование (например, субсидии на получение образования, питание для неимущих и т.д.) в этих сферах может быть распределено по контрактам в соответствии с заявками НКО. При этом контрактация происходит в двух формах:

- НКО предлагает свою постоянную услугу и получает финансирование;
- НКО берется выполнять заказ местного правительства.

Если первая форма в принципе соответствует нашему муниципальному социальному гранту, то вторая социальному заказу, при этом вторая форма встречается еще сравнительно редко. Две трети муниципалитетов Венгрии предпочитают субсидии (гранты) контрактации услуг. Отсутствие формально заключенных долгосрочных контрактов ведет к ослаблению позиций НКО, к стремлению решать все вопросы через личные связи.

В качестве примера организации механизмов заказа через участие НКО можно привести г. Дебрецен, где осуществлен комплекс мер по поддержке гражданских инициатив. В городе действует специальный офис, который осуществляет три формы взаимодействия:

- контракты сотрудничества (предоставление гарантированного финансирования НКО по их заявкам);
- кризисная поддержка (предоставление финансирования НКО, осуществляющим поддержку проблемных категорий граждан);
- контракты поддержки (небольшие муниципальные гранты при условии со-финансирования не менее 50 %)

В Хорватии действует аналогичная система взаимодействия государства и НКО, несколько более активная поддержка оказывается на муниципальном уровне. В частности муниципальные власти предоставляют не менее 5% своего бюджета на социальные расходы, которые обычно направляются на компенсацию расходов общественных хосписов.

Во всех странах бывшей народной демократии широко развита *система государственных субсидий НКО*, так в Болгарии в соответствии с Законом о государственном бюджете субсидии предоставляются ряду НКО прописанных в бюджете, таких как Красный Крест, ассоциация инвалидов. В 2000 году субсидии на

сумму около одного миллиона Евро были предоставлены 19 организациям, работающим в области здравоохранения и социальной помощи¹. В Венгрии распределением субсидий занимается специальная правительственная комиссия. Наиболее доступной для многих НКО формой поддержки является *финансирование по линии министерств*, которое развито и распространено в этих странах. Также развита и система грантовой поддержки, в отличие от государственных субсидий гранты предусматривают исполнение проекта и точное расходование средств в соответствии с ним. Вместе с тем практически во всех указанных странах НКО запрещено участвовать в конкурсах на получение коммерческих контрактов на выполнение работ или оказание услуг. Более того, согласно национальным законодательствам большинство из них лишены возможности заниматься деятельностью, связанной с получением дохода.

В Бразилии существует законодательно закреплённая процедура предоставления контрактов для НКО, имеющих статус Общественно полезных гражданских организаций (*Civil organizations in public interest*). Фактически она соответствует распространённой в нашей стране грантовой модели и включает в себя такие этапы как разработка условий конкурса, представление конкурсного проекта, оценка заявок конкурсной комиссией, общественный контроль за использованием средств.

В Боливии с 1994 Года действует закон, предоставляющий преимущественные права специальному типу некоммерческих организаций – локальным НКО, которые во многом напоминают российские организации территориального общественного самоуправления. Эти организации контролируют использование муниципальных средств в следующих областях здравоохранение, образование, спорта, санитария, местное водоснабжение, местное дорожное строительство и содержание дорог, развитие городских и сельских территорий.

Каждая ЛНКО направляет своего представителя в наблюдательный комитет города, где определяются приоритеты развития территориальных сообществ, обязательные для муниципалитета.

Анализируя вышеизложенное можно сделать выводы:

¹ “Preliminary study of the legal frameworks for public financing of NGO activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, and Slovakia”. Symposium on NGO/Government Partnerships. A quarterly publication from The International Center for Not-for-Profit Law. Volume 3, Issue 4 - June 2001. URL <http://www.icnl.org/JOURNAL/vol3iss4/prelimstudy1.htm>

- приватизация в социальной сфере в перечисленных выше странах находится в стадии становления, также как она находится в стадии становления и во многих других странах;
- для этой стадии характерно развитие форм прямой поддержки НКО со стороны государства и муниципалитетов;
- социальный заказ как рыночная форма, состоящая из двух составляющих – формирование заказа и конкурентные формы поиска наиболее эффективного исполнителя - пока не развит.

Продвижение технологии социального заказа в нашей стране

Продвижение технологии социального заказа в нашей стране также во многом противоречиво. Поддержка деятельности некоммерческих организаций, прямое правительственное финансирование НКО, в отличие от восточноевропейских стран, не развито, лишь немногие министерства реализуют программы поддержки НКО. Вместе с тем значительное развитие получила система грантовых конкурсов на региональном и особенно муниципальном уровне. Интересно, что при этом на начальных стадиях социальный заказ также понимался как форма поддержки деятельности НКО, первые Положения «о социальном заказе», как, например, в Тюмени в 1998 году, несмотря на название, оказались на деле грантовыми конкурсами.

В настоящее время в ряде территорий приняты и действуют региональные и муниципальные модели социального заказа. Наиболее интересным является опыт Пермской области и города Перми.

На муниципальном уровне, проводимые администрацией г.Перми конкурсы социального заказа на первый взгляд кажутся чисто грантовыми, где от заказа осталось лишь название. Да и выделяемые некоммерческим организациям средства так и называются – гранты. Однако при более внимательном рассмотрении оказывается, что в этой модели найдено одно существенное решение. Средства на проведение конкурсов выделяются из бюджетов подразделений и приоритеты разрабатываются заказчиком, все это реально сближает проводимый грантовый конкурс с социальным заказом. При этом в условиях конкурса происходит сужение приоритетов – они разрабатываются порой довольно детально, то есть, фактически отработывается модель перехода к контрактации через сужение грантовых приоритетов.

Еще одной находкой является система проектных линий и номинаций, при которой условия получения грантов значительно отличаются. Так, например проектная линия «Общественная акция» в

номинации 15 – «Построим каток и ледовый городок» предусматривала фактически проведение заказа, где цель – строительство городка – была точно и конкретно сформулирована заказчиком. В данной модели заказчик успешно решает проблему степени подробности задания, выносимого на конкурс, исходя из своей заинтересованности в получении конкретного результата и выявлении инициатив и инноваций.

Интересен также опыт Одессы, где конкурсные процедуры проходят в два этапа, на первом происходит конкурс проектных идей, из которых комиссия отбирает наиболее интересные, дорабатывает требования и выносит на заказ. Эта модель предусматривает сочетание грантового принципа заявительности и классических конкурсных процедур, характерных для заказа.

Среди муниципальных моделей социального заказа одной из наиболее последовательных и проработанных является владимирская модель, предусматривающая чистую контрактацию социальных услуг при сохранении проектной формы подачи заявки и комплексной системы оценки (по количественным и качественным характеристикам)¹. Особенностью владимирской модели является сочетание социального заказа как инструмента с хорошо отлаженной и активно работающей моделью муниципального социального гранта.

На региональном уровне Пермский опыт также является уникальным и наиболее продвинутым организационно, не говоря уже об уровне финансирования, которые во много раз превышает любые аналогичные конкурсы в других регионах страны. Проводимые на областном уровне конкурсы социального заказа являются по сути грантовыми, в 2003 г. получателями областных грантов на общую сумму 4,5 млн. руб. стали 14 организаций, только 4 из которых – НКО.

Приоритеты конкурса сформулированы как грантовые.

«Заявители представляют концепции проектов, ориентированные на решение социально значимых проблем по следующим направлениям:

- внедрение системы попечительства в социальной сфере (попечительские советы учреждений образования, культуры, социальной защиты);
- создание условий для самостоятельной эффективной деятельности молодежи в сфере занятости и предпринимательства;

¹ Подробно см. сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г.

- формирование ответственного отношения к созданию семьи и родительским обязанностям на всех этапах формирования личности;
- обеспечение прав и свобод детей;
- профилактика социального сиротства, безнадзорности и детской преступности;
- инновационные формы организации летнего отдыха, оздоровления и занятости несовершеннолетних;
- формирование ответственного отношения населения к своему здоровью, профилактика социально опасных заболеваний;
- снижение уровня бедности и развитие самозанятости малоимущего населения;
- развитие волонтерства в работе с пожилыми людьми, инвалидами и другими социально незащищенными группами населения;
- трудовая реабилитация инвалидов;
- внедрение и использование новых технологий в сфере культуры;
- взаимодействие органов власти и общественных организаций в развитии межнациональных отношений;
- внедрение в социальную практику норм толерантного поведения, противодействие экстремизму во всех его проявлениях;
- природоохранная деятельность;
- поддержка общественных инициатив по обеспечению безопасности граждан;
- поддержка ресурсной деятельности общественных организаций в городах и районах области»¹.

Однако по части направлений был реализован классический социальный заказ и произведена закупка услуг:

- программы летнего отдыха для детей;
- гастрольные театральные коллективы;
- издание художественной и познавательной литературы для детей и юношества;
- обучение специалистов органов местного самоуправления основам социального менеджмента;
- мониторинг и оценка проектов – победители областных конкурсов социальных и культурных проектов;
- административное сопровождение областного конкурса социальных и культурных проектов;

¹ Распоряжение губернатора Пермской области от 24.12.2003 № 708-р
О проведении четвертого областного конкурса и ярмарки социальных и культурных проектов.

- создание службы экстренной помощи детям¹.

С другой стороны существует значительная разница между социальным заказом на региональном уровне и муниципальном. Если на муниципальном заказчик – может заказать как исполнение конкретной услуги, так и реализацию программы, то на региональном, заказчик фактически имеет в своем распоряжении только один инструмент – программное финансирование услуг.

В Пермской области начата работа по *стандартизации социальных услуг*, включающая в себя определение «существенные для получателя услуги характеристик формы, содержания и результата ее оказания». Намеченные сроки введения стандартов на общественно значимые услуги – 2006 - 2007 годы, на все государственные услуги – 2010 год.² Разработанные стандарты будут закреплены соответствующим нормативным актом.

Пример стандарта оказания услуг, разработанного в Пермской области по показателям, характеризующим соблюдение стандарта услуги «регистрация безработных граждан» в ФГСНЗ.

| | |
|--|----------|
| % обратившихся безработных граждан, получивших вариант работы в течении 10 дней | 75 % |
| % обратившихся безработных граждан, получивших вариант работы в течении первых трех недель с момента регистрации | 100% |
| Время первичной регистрации | 10 минут |
| Время ожидания первичной регистрации | 5 минут |
| Время ожидания регистрации в целях поиска подходящей работы | |
| Время ответа на звонки граждан | 3 мин |
| Время ответа на звонки граждан | |
| Срок ответа на письма (в т.ч. электронные письма и факсы) граждан | 7 дней |

¹ П.И. Блусь, А.А.Галанова, К.Г. Чагин, «Муниципальный социальный заказ в Перми: особенности механизма, уроки применения». В сб. «Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления», Владимир 2004 г. с.46 – 57.

² Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Департамент государственного регулирования в экономике «Административная реформа: реальные выгоды для граждан». Презентация. «Социальный форум Пермь – 2004».

2.2. Реализация механизма муниципального заказа

Сущность муниципального заказа

В современных условиях муниципальный заказ является важнейшим инструментом эффективного управления ресурсами муниципального образования.

Муниципальный заказ округа Муром представляет собой совокупность заказов на поставку товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд. Это работы по благоустройству округа, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производство и поставка продукции, оказание жилищно-коммунальных услуг, предоставление услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения округа. Механизм реализации системы муниципального заказа в рамках стратегии развития округа позволяет добиться максимальной эффективности закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, способствует расширению круга поставщиков и подрядчиков.

Основными целями конкурсного размещения муниципального заказа являются оптимизация и повышение эффективности использования средств бюджета, муниципальных организаций (учреждений, предприятий), а так же сокращение сроков и повышение качества производимых работ (услуг, закупки продукции). Использование конкурсных технологий позволяет влиять на развитие конкуренции между поставщиками при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, добиваться более низких цен и более выгодных условий поставки. Следует отметить, что в процессе реализации муниципального заказа происходит тесное взаимодействие органов местной власти и бизнеса, получение муниципального заказа становится одной из задач предпринимательского сообщества муниципального образования.

Муниципальный заказ представляет собой механизм, состоящий из нескольких звеньев:

- получение заявок бюджетополучателей на приобретение товаров и услуг;
- формирование сводного плана муниципального заказа;
- определение позиций муниципального заказа, подлежащих размещению на конкурсной основе;
- подготовка конкурсной документации;
- публикация информационного сообщения о проводимом конкурсе в средствах массовой информации;

- распространение конкурсной документации между поставщиками;
- прием заявок-конкурсных предложений поставщиков;
- определение поставщика-победителя;
- заключение договора (муниципального контракта) с поставщиком-победителем;
- контроль исполнения муниципального заказа.

Механизм муниципального заказа успешно действует только при наличии заинтересованности со стороны различных звеньев системы управления муниципальным образованием, а также заинтересованности в открытости планирования и расходования бюджетных средств.

Среди факторов, способствующих успешной реализации механизма муниципального заказа, следует отметить следующие:

- скоординированность действий всех звеньев (подразделений) администрации муниципального образования, обладающими реальными полномочиями и методами воздействия «верхнего» звена управления системой муниципального заказа;
- программное обеспечение, позволяющее автоматизировать основные процедуры муниципального заказа;
- доступность и открытость информации по муниципальному заказу, широкое освещение в средствах массовой информации проводимых конкурсов по всему ассортименту закупаемых товаров, работ, услуг.

Управление муниципальным заказом

Управление процессами муниципального заказа в округе Муром осуществляется отделом экономики администрации округа Муром. Одно из направлений деятельности отдела – правовое, нормативное, аналитическое, организационное обеспечение работ по формированию и размещению муниципального заказа, контролю и анализу его исполнения.

Зав. отделом экономики входит в состав конкурсной комиссии, специалист отдела является секретарем конкурсной комиссии. На отдел возложены также функции по непосредственной организации конкурсов, заседаний конкурсной комиссии, подготовке различных материалов для ее работы, функции по осуществлению методической работы с заказчиками и поставщиками.

При реализации механизма муниципального заказа происходит взаимодействие специалистов отдела по организации и проведению

процедур закупки продукции для муниципальных нужд со специалистами в области:

1. Технологии
2. Ценообразования
3. Разработки проектов (при разработке документации, спецификаций, деловых документов, графиков поставок и оплаты)

Формирование муниципального заказа

Подготовка формирования муниципального заказа округа осуществляется с 1 октября отчетного года, предшествующего планируемому.

Формирование годового муниципального заказа производится согласно действующим нормам и нормативам расходов в объемах материальных нужд, определенных на основе анализа отчетных данных за предшествующий планируемому период, с учетом утвержденных планов и программ развития муниципальной организации (учреждения, предприятия). Сформированные муниципальные заявки муниципальных организаций утверждаются постановлением Главы округа.

Муниципальный заказ округа Муром в 2004 году был сформирован на общую сумму 570,8 млн. рублей (с изменениями и дополнениями) и включал более двух тысяч позиций. Наиболее крупные муниципальные организации, формирующие муниципальный заказ округа – управление образования, управление здравоохранения, управление культуры администрации округа, МУП «Тепловые сети», МУП «Водопровод и канализация», МЦ ЖКХ и другие.

Планирование объемов муниципального заказа округа Муром осуществляется при составлении сводного муниципального заказа, фактические расходы на закупки товаров, работ и услуг отражаются в отчетах о закупках и ежемесячных реестрах закупок. Эти документы содержат сведения о наименовании закупленных товаров, работ, услуг, их количестве, цене, стоимости, наименовании поставщика. Таким образом, товарно-материальная составляющая приводится в соответствие с расходной частью бюджета.

Финансирование муниципального заказа и контроль за его исполнением

Согласно Положению о закупках товаров, работ, услуг для муниципальных нужд округа Муром источниками финансирования

муниципального заказа являются бюджетные средства муниципальных предприятий, организаций, учреждений, собственные средства и другие источники финансирования.

Оплата за поставку работ, услуг, продукции, размещенных на конкурсной основе, производится муниципальными организациями в размерах денежных средств, определенных решением конкурсной комиссией.

В Положении о закупках для муниципальных нужд округа отмечается, что руководители муниципальных организаций несут персональную ответственность за резервирование финансовых средств для целевой своевременной оплаты заказов, в сроки, указанные в договорах.

Следует отметить, что на усиление эффективности системы муниципального заказа повлияло также введение в 2002 году казначейского исполнения бюджета, при котором блокируется финансирование закупок продукции у поставщиков, не победивших в конкурсе.

Контроль за проведением закупок для муниципальных нужд осуществляется путем проведения выборочных проверок муниципальных организаций, сбора и анализа фактических данных реестров закупок. Отделом цен администрации округа осуществляется текущий контроль за соответствием цен на товары, работы и услуги ценам, определенным по результатам конкурса, а также сложившемуся рыночному уровню цен.

Конкурсные технологии в муниципальном заказе

Конкурсные технологии позволяют обеспечить должный уровень конкуренции свободных рыночных сил в процессе реализации муниципального заказа.

Суть конкурсных закупок состоит в одновременном привлечении нескольких поставщиков (подрядчиков), установлении недискриминационных требований к продукции, условиям договора (муниципального контракта) и порядка участия в конкурсе, при соблюдении определенных принципов закупок.

Среди принципов, на основе которых производятся конкурсные закупки, следует отметить принцип экономного расходования средств, принцип одинакового отношения ко всем участникам конкурса, принцип открытости и гласности.

Регулярное проведение конкурсных закупок, а также охват конкурсными технологиями всех сфер материально-технического обеспечения позволяет повысить их эффективность.

На процесс закупок для муниципальных нужд влияет среда, которая их окружает.

Факторы, формирующие внутреннюю среду муниципальных закупок:

- Кадры (специалисты, консультанты, эксперты);
- Организационная структура;
- Опыт работы;
- Культура;
- Финансовые ресурсы (объем и сроки поступления финансовых ресурсов).

Факторы, формирующие внешнюю среду муниципальных закупок:

- Законодательство (нормативно-правовые акты, особенности регионального и муниципального регулирования);
- Бюджет (формирование бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета, исполнение бюджета по доходам и расходам, казначейское финансирование);
- Уровень конкуренции на рынке;
- Контроль со стороны общественных организаций;
- Жители муниципального образования (влияют на формирование стратегии развития муниципального образования, их потребности определяют муниципальную политику).

Организация муниципальных закупок товаров, работ и услуг на конкурсной основе предписывается Бюджетным Кодексом РФ (ст. 71,72). Кроме конкурсных процедур используются еще простые способы закупок – запрос котировок и закупка у единственного источника.

Запрос ценовых котировок применяется при закупке небольших объемов продукции (работ, услуг). Закупки у единственного источника – при закупке в условиях чрезвычайных ситуаций и если товары, работы, услуги могут быть получены только от одного поставщика (подрядчика) либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данных товаров, работ, услуг и отсутствует их равноценная замена, например, это касается части услуг жилищно-коммунального хозяйства.

Проведение конкурсов, особенно открытых конкурсов, обеспечивает значительную экономию бюджетных средств. При этом происходит расширение круга потенциальных участников, сокращаются различного рода злоупотребления при закупках.

Деятельность муниципального образования, направленная на увеличение доли закупок, проводимых на конкурсной основе, является одним из наиболее эффективных направлений реализации механизма муниципального заказа.

В соответствии с принятой в 1993 году Конституцией РФ, муниципалитеты сами решают вопросы регулирования местных закупок, в соответствии с требованиями Гражданского Кодекса РФ. Согласно ст. 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют муниципальный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а так же решают иные вопросы местного значения».

С выходом Указа Президента РФ от 8.04.1997 года №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции при организации закупок продукции для государственных нужд», органы местного самоуправления начали принимать нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы муниципальных закупок.

В г. Муроме в 1998 году была принята первая редакция «Положения об организации закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд» (далее – Положение), создана конкурсная комиссия, в состав которой входят руководители местной администрации, представители Совета народных депутатов.

В Положении регламентируются основные моменты формирования муниципального заказа, процедура проведения конкурсов, описывается порядок закупки у единственного источника, закупки способом запроса ценовых котировок, освещаются вопросы учета и контроля объемов и ассортимента закупаемых товаров, работ и услуг для муниципальных нужд.

Основные разделы Положения о закупках товаров, работ, услуг для муниципальных нужд:

1. Цель и общие принципы муниципального заказа.
2. Основные понятия.
3. Формирование муниципального заказа.
4. Конкурсная комиссия.
5. Условия участия в конкурсе юридических и физических лиц.
6. Виды торгов (конкурса). Закупки, осуществляемые запросом котировок и у единственного источника.
7. Финансирование муниципального заказа.
8. Реестры закупок.
9. Контроль над выполнением муниципального заказа и ответственность за его неисполнение (ненадлежащее исполнение).
10. Ответственность за нарушение установленного порядка муниципальных закупок.

Принятые в округе нормативно-правовые документы для реализации муниципального заказа:

- Положение об организации закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд (новая редакция утверждена Решением Совета народных депутатов округа Муром 24.12.2002).
- Постановления Главы округа Муром о начале формирования и об утверждении муниципального заказа на очередной год.
- Регламент работы конкурсной комиссии (общий и тематические).

В соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса РФ, согласно утвержденному в округе Положению, все закупки товаров, работ и услуг муниципальными организациями на сумму свыше 2 тыс. установленных законом размеров минимальной оплаты труда осуществляются путем конкурсного размещения.

Информация о проведении конкурсов публикуется в средствах массовой информации. Участие в конкурсах может принять любой желающий, если его продукция соответствует установленным требованиям, и он принимает на себя обязательства выполнить условия конкурса.

Запланированные на 2004 год к конкурсному размещению позиции муниципального заказа округа составили 46% по отношению к общей сумме сформированного муниципального заказа.

В округе наблюдается тенденция увеличения количества организаций, принявших участие в конкурсах, поставщики конкурируют не только на основе соотношения «цена-качество», но и на основе таких критериев, как «наличие и обеспечение требуемых условий хранения продукции», «возможность доставки продукции поставщиком» и др.

Необходимо подчеркнуть, что суммарный экономический эффект от использования конкурсных технологий в муниципальном заказе округа Муром в 2003 году составил 3,5 млн. рублей, в 2004 году – 4,0 млн. рублей.

Проблемы реализации механизма муниципального заказа

В процессе реализации механизма муниципального заказа возникает ряд проблем. Необходимо отметить следующие:

1. Проблемы, возникающие при обработке информации по муниципальному заказу.

Общая проблема при систематизации заявок бюджетных организаций и отчетных данных о фактических закупках заключается в неудобстве обращения с бумажным документооборотом, учитывая большой объем заказа и разнообразие закупаемых товаров и услуг.

2. Проблемы, возникающие при конкурсном размещении муниципального заказа.

Здесь необходимо отметить определенные трудности в доведении информации до потенциальных поставщиков (подрядчиков), необходимость использования различных каналов коммуникаций – средства массовой информации, Интернет, специализированные конкурсные бюллетени. Содержание извещения о проведении конкурса – информационного сообщения – кроме соответствия общим требованиям к его составлению должно наиболее полно донести информацию до целевой группы поставщиков (подрядчиков).

Возникают трудности в поиске поставщиков отдельных видов продукции (работ, услуг) при существующей необходимости расширения круга поставщиков.

На тщательную подготовку конкурса отводится ограниченное количество времени. Считается, что для качественной подготовки конкурсной документации, спецификаций, отработки вопросов, связанных с предметом закупки, требуется 2,5-4 месяца, однако на практике иногда необходимо укладываться в более короткие сроки.

В части финансирования муниципального заказа существует проблема, связанная с тем, что бюджетные средства имеют определенный временной ресурс для реализации, поэтому в ряде случаев закупки производятся в сжатые сроки, при этом возможно снижение их эффективности.

Следует отметить и проблемы, связанные с оплатой в срок за выполненные работы, услуги, поставку продукции: при нарушении сроков оплаты у поставщиков могут возникнуть ограничения в желании в дальнейшем участвовать в конкурсах.

Совершенствование механизма муниципального заказа

Совершенствование механизма реализации муниципального заказа предполагает, в первую очередь, создание автоматизированной системы муниципального заказа. В условиях ограниченности бюджетных средств, разработка программного обеспечения собственными силами позволяет снизить затраты и облегчает поэтапное внедрение такой системы.

Процесс формирования номенклатуры и объема требуемых товаров, работ, услуг, составляющих муниципальный заказ, без наличия средств автоматизированной обработки становится трудоемким и неэффективным. Использование автоматизированных средств позволяет сгруппировать полученные от главных распорядителей бюджетных средств заявки потребностей в товарно-материальных ресурсах, проанализировать их.

Процедура подготовки пакета конкурсной документации трудоемка и ответственна. Эффективная работа по формированию конкурсной документации также предполагает наличие развитой автоматизированной системы планирования, сбора, обработки и анализа огромного количества информации.

Следует отметить, что в рамках реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия» (принята в июле 2001 года, рассчитана на 2002-2010 гг.) многие муниципальные образования включились в успешно развивающуюся систему электронной торговли и осуществляют бюджетные закупки в электронной форме, через Интернет.

Использование Интернет-технологий при реализации механизма муниципального заказа позволяет повысить прозрачность закупочных процедур, укрепить доверие потенциальных поставщиков к сотрудничеству с органами власти. Использование Интернет увеличивает возможности географически более удаленных поставщиков принять участие в поставках товаров, работ и услуг.

С помощью увеличения доли закупок, проводимых на конкурсной основе, общей автоматизации системы муниципального заказа повышается эффективность расходования бюджетных средств (экономия 10-15% от объема закупок).

Совершенствование процесса реализации муниципального заказа в округе Муром основывается на постоянном поиске эффективных управленческих решений. Происходит повышение квалификации кадров, ответственных за организацию закупок для муниципальных нужд, оказывается консультационная помощь руководителям и специалистам муниципальных организаций по вопросам формирования муниципального заказа, подготовки материалов к проведению конкурсов, составления отчетных документов. Ведется работа по совершенствованию информационной базы: в электронном виде систематизируются и обобщаются данные по формированию муниципального заказа, отчетные данные по проведению конкурсных процедур и фактическим закупкам.

Создание в 2002 году официального сайта администрации округа Муром позволило увеличить число потенциальных поставщиков и подрядчиков, сделало информацию о муниципальном заказе округа доступной широкому кругу пользователей. На сайте размещаются информационные сообщения о проведении конкурсов, сводный муниципальный заказ округа Муром, Положение об организации закупок, конкурсная документация. Тем самым обеспечивается принцип открытости и равного доступа к информации для всех желающих принять участие в конкурсах.

Постоянно происходит вовлечение новых направлений в тематику проведения конкурсов. Наряду с конкурсами по закупке оборудования, продуктов питания, лекарственных средств, автомобильной техники, мебели, проводятся конкурсы по приобретению путевок для организации отдыха детей и подростков, нуждающихся в особой заботе государства, по приобретению учебников для льготной категории учащихся, оформлению подписки на газеты и журналы для централизованной библиотечной системы округа. Особое внимание уделяется организации и проведению конкурсов по размещению позиций муниципального заказа на ремонт инженерных сетей, теплотрасс, объектов жилищного фонда, выполнению проектно-изыскательских работ.

Таким образом, механизм реализации муниципального заказа позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств и наилучшим образом удовлетворить потребности населения муниципального образования.

2.3 Альтернативная гражданская служба, как элемент социального заказа муниципального образования

Прежде, чем перейти к рассмотрению АГС как элементу социального заказа следует отметить, что трансформационные изменения требуют формирования и активного участия в национальной экономике «нового человека», т.е. трудовых ресурсов с качествами, соответствующими новому способу общественного воспроизводства¹.

Формирование рынка труда АГС

Рынок труда АГС будет формироваться под влиянием спроса и предложения. Предложение на рынке труда АГС определяется: (а) численностью лиц, изъявивших желание нести АГС, и (б) нормами Закона об АГС и другими законодательными и релевантными подзаконными актами, регламентирующими порядок прохождения АГС. Это не одно и то же. Возможны случаи, когда лица, выбравшие АГС в противовес воинской службе, не смогли доказать права на такой выбор и их желание нести АГС не удовлетворено.

Следовательно, предложение труда на рынке АГС будет зависеть от (1) распространенности миссии (идей) АГС и ее

¹ Реструктурирование Российской экономики и ее региональные аспекты Владимир: ООО «Издательство «Посад», 2001г.

привлекательности среди военнообязанной молодежи и (2) жесткости регламентов призыва на АГС - де-юре и де-факто. В действительности эти параметры взаимосвязаны. Нормы закона и сложности, возникающие при их реализации, существенно и непосредственно влияют на численность лиц, для которых привлекательна АГС. Например, на сокращение численности желающих нести АГС явно повлияют относительно высокая продолжительность АГС и требование экстерриториальности. Жесткие регламенты доказательности также поставят преграды для определенной части юношей. Неопределенность миссии, т.е. отток привлеченных АГС - служащих с рынка труда из социальной сферы в сторону оборонных предприятий. Эти факторы существенно сокращают предложение занятости на рынке труда АГС.

Таким образом, относительно невысокая емкость рынка труда для АГС со стороны предложения определяется, прежде всего, юридическими факторами.

Теоретически общий спрос на рынке труда для АГС определяется числом рабочих мест, соответствующих следующим критериям:

*общественная полезность; отсутствие требований высокой квалификации и других профессиональных навыков; дефицит предложения на данные рабочие места со стороны «свободного» рынка труда или же относительно низкая цена труда АГС-служащих по сравнению с вольнонаемными работниками.

Практически спрос на труд АГС-служащих также будет определяться под действием законодательных актов. Норма, в соответствии с которой работодатель несет определенные финансовые и социальные издержки в связи с привлечением АГС-служащих, означает снижение интереса значительной части работодателей к данному сегменту рынка труда. В контексте экстерриториальности обеспечение АГС-служащих жильем, оплата проезда в отпуск и пр. делают этих работников малопривлекательными для работодателя в том случае, если данные вакансии могут быть заполнены предложением на свободном рынке. Работодатель, видимо, пойдет на эти расходы только в случае, если:

(а) данные работы действительно технологически необходимы для выполнения производственной программы (то есть когда эти вакансии не фиктивны и предприятие не может оставлять их незаполненными); (б) он не может нанять на данные вакансии работников на свободном рынке; (в) эти издержки для него несутся.

Последнее представляется маловероятным. Например, обеспечение АГС - служащих жильем – норма, выполнение которой под силу крупным предприятиям, имеющим собственный жилой фонд. Большинство же предприятий и учреждений социальной сферы, где сосредоточено значительное число рабочих мест, соответствующих критерию общественной полезности, подобной инфраструктурой не обладают¹.

На парламентских слушаниях в Государственной думе РФ "Пути реализации Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" с докладом выступил М.А. Топилин, заместитель министра труда и социального развития РФ¹. Он сообщил, что в ответ на запрос Минтруда 55 региональных и 35 федеральных органов исполнительной власти прислали информацию о вакансиях для прохождения АГС. Субъекты федерации уже готовы предоставить более 40,5 тыс. рабочих мест, федеральные структуры - более 7,5 тыс. Часть регионов ответили, что не имеют возможности организовать прохождение АГС на своей территории ввиду отсутствия не только свободных рабочих мест, но и жилья для призывников, средств на бытовое обслуживание, оплату проезда к месту жительства во время отпуска.

Помимо списков вакансий, от региональных администраций поступил ряд других предложений. Например, власти Кемеровской области считают необходимым внести изменения в Закон "Об АГС", согласно которым граждане будут проходить альтернативную службу в регионах по месту жительства и исключительно в организациях, подведомственных органом исполнительной власти субъектов федерации. По мнению Кемеровской администрации, это сэкономит бюджетные средства на проезд призывников к месту службы, оплату жилищно-коммунальных услуг и труда "альтернативщиков", затраты на обучение и снаряжение.

Большинство федеральных ведомств не смогут предоставить фронт работ для АГС - служащих, в основном из-за специфики своей деятельности и характера задач. На запрос Минтруда положительно откликнулись лишь несколько государственных органов исполнительной власти. Министерство здравоохранения готово принять призывников на должности младшего медицинского персонала по уходу за тяжело больными. Министерство природных ресурсов хочет использовать граждан, проходящих АГС, для охраны лесов Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, в том числе

² Справочный материал предоставленный комитетом по обороне Государственной Думы РФ на парламентских слушаниях 20.02.2003г. Москва.

³ МОСКВА, 20 февраля 2003г. Парламентские слушания, Государственная Дума РФ.

и для авиационного наблюдения. Не хватает кадров также для лесохозяйственных и лесокультурных работ.

Территориальные управления Росгидромета готовы направить 439 "альтернативщиков" для работы на труднодоступных и полярных станциях и организовать предварительно краткосрочные курсы обучения с выплатой заработной платы. Министерство культуры предлагает рабочие места в Культурно-историческом кавалерийском военно-техническом центре "Эскадро". Территориальные органы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции могут принимать 1300 призывников ежегодно по целому ряду специальностей: бухгалтер, библиотекарь, шофер, ветеринар, делопроизводитель, повар, слесарь-сантехник, радиотелефонист и т.д.

На основе анализа материалов, поступивших от региональных и федеральных властей Минтруда, сделало несколько важных выводов. Во-первых, основная часть вакансий связана с общественно-полезной деятельностью в социальной сфере. Во-вторых, возможности прохождения АГС на предприятиях реальных секторов экономики должны решаться в каждом конкретном случае в зависимости от режимов работы и иных факторов. Кроме того, Минтруд отметил, что отсутствует полная информация о том, готов ли работодатель предоставить призывнику жилье. Поэтому по представленным вакансиям невозможно сделать окончательный вывод об их пригодности для прохождения АГС.

На основе всех этих выводов представители министерства пришли к заключению, что строгое следование принципу экстерриториальности при организации АГС не оправдано, поскольку увеличивает нагрузку на бюджет, муниципалитеты и организации, предоставляющие рабочие места. Кроме того, в докладе отмечен низкий уровень подготовленности работодателей, которые практически не имеют представления о своей роли и месте в системе альтернативной службы. Вместе с тем, Минтруд отмечает, что привлечения АГС-служащих на низкооплачиваемые должности в социальном секторе не приведет к напряженности на рынке труда.

Однако даже при наличии жилого фонда затраты на проезд и пр. снижают конкурентоспособность АГС-служащего по сравнению с наемным работником, проживающим в данном регионе. В общем же случае маловероятно, что работодатели пойдут на повышенные расходы в связи с привлечением АГС-служащих из других регионов.

Относительно невысокая емкость рынка труда АГС со стороны спроса определяется преимущественно экономическими факторами.

В итоге сегмент рынка, где предложение труда найдет спрос и наоборот, в рамках законодательно установленных норм, по-видимому, будет крайне ограничено. Между тем, маленький рынок труда экономически невыгоден ни одному из его агентов. Очень высокими могут оказаться удельные трансакционные издержки:

(а) государственных органов управления (формирование и функционирование комиссий, создание специальных органов и процедур по трудоустройству АГС-служащих, контроль за прохождением АГС и пр.);

(б) работодателя (жилье, обучение, инструктаж, контроль за рабочим временем и пр.).

Возможны следующие развилки:

- В силу экономических причин норма экстерриториальности, де-юре установленная в терминах предпочтительности («как правило»), не будет работать и де-факто установится регламент предложения рабочего места АГС-служащим на локальном рынке труда.
- Работодатель, несущий финансовые издержки по выполнению норм в отношении АГС-служащего, компенсирует их за счет более низкой оплаты труда последних. В этом случае возрастает риск роста социальной уязвимости АГС-служащих и в той или иной форме роста социальных затрат на поддержание их уровня жизни.
- Крупный работодатель, испытывающий устойчивый, долговременный и массовый спрос на труд АГС-служащих, пойдет на существенные единовременные инвестиции (например, строительство общежития), которые окупятся в обозримой перспективе.
- То же реализуют муниципальные органы управления, испытывающие острую или же устойчивую потребность в том или ином виде общественно полезных работ в данном населенном пункте. Этот случай возможен при консолидированном участии и интересе работодателей, включая администраций муниципальных предприятий, на локальном рынке труда. Тем не менее, он не исключен, например, при реализации в регионе крупных строительных программ, строительстве коммуникаций, реконструкции жилищного фонда и пр.

Два последних сценария возможны только в случае относительно большого масштаба АГС. В противном случае

требуемые инвестиции будут неоправданны. В сложившейся же в настоящий момент ситуации оба последних сценария представляются маловероятными.

АГС как институт, компенсирующий дефицит рабочей силы

Регионы, заботящиеся о будущем, постоянно разрабатывают и притворяют в жизнь программу обеспечения социального развития. Основной вопрос, который в связи с этим возникает, заключается в том, чтобы используемые средства и методы реализации поставленной цели совпадали с основными тенденциями и потребностями общественного прогресса. Именно степень обоснованности отражения интересов большинства выступает критерием, показателем жизнеспособности и прогрессивности социально-экономических преобразований и находит свое воплощение в эффективном управлении социально – экономическими процессами¹.

Введение АГС в России может рассматриваться в двух ракурсах. С одной стороны, это введение нового элемента политической свободы в контексте закрепленных в Конституции прав граждан страны. С другой стороны, это может принести экономическую выгоду, если рассматривать АГС как институт, компенсирующий дефицит рабочей силы на определенных сегментах рынка труда. С государственной точки зрения логично было бы использовать возможность для сбалансирования этих двух целей.

В политическом отношении исследование, проведенное Независимым институтом социальной политики (НИСП)², показало, что между законом и обществом могут установиться два типа отношений.

Первый тип возникнет в том случае, если Закон об АГС будет реализован в принятом виде и будет преследовать две цели: во-первых, удовлетворять международным стандартам, во-вторых, не дать желающим уклониться от службы возможность использовать этот закон. Из исследования с определенностью следует, что всеми без исключения заинтересованными субъектами Закон об АГС трактуется в контексте сложившегося негативного отношения значительной части общества к призыву в Вооруженные Силы РФ.

При этом одна из точек зрения, к которой склоняются представители военных ведомств, часть законодателей и некоторая часть населения, состоит в том, чтобы не дать АГС превратиться в

⁴ Тощенко Ж.Т. Социология. Общий курс. - 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Прометей; Юрайт, 2000, с. 447.

⁵ Исследование проведено в июне-декабре 2002 г. при финансовой поддержке Московского общественного научного фонда (МОНФ) и Межрегионального благотворительного фонда «Созидание».

«лазейку для желающих уклониться от воинской службы». Следует признать, что подобный сценарий выглядит вполне реалистично. Как показывает исследование, при относительно либеральных нормах закона (продолжительность АГС – 3 года по месту жительства и широкий спектр выбора сферы приложения труда вплоть до пожарных войск, что само по себе отрицает наличие пацифистских установок) численность потенциальных АГС- служащих могла бы составить более 440 тыс. чел.

Второй возможный вариант трактовки Закона в обществе может быть реализован при том понимании буквы и духа Закона, которые отвечают позициям общественного мнения. Речь идет о норме закона (Ст. 2), гласящей, что гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случае, если несение военной службы противоречит его *убеждениям*. Настоящим исследованием выявлено существование группы молодых людей, подлежащих призыву, которые не хотят служить в армии именно из-за своих гражданских убеждений. При относительно жестких нормах принятого закона и узкой трудовой сфере применения АГС цифру в 4,2 тыс. чел. следует рассматривать в качестве предельной оценки численности именно этой молодежной группы (см. табл. 2.1).

Оценивая политическую и социальную цену вопроса о введении АГС в терминах принятого Закона, представляется, что политический выигрыш от введения АГС при столь малой численности потенциальных АГС-служащих сводится к ничтожно малой величине. Оценивая же экономическую цену проблемы, можно сказать, что принятая редакция Закона лишает государство возможности решить целый ряд проблем на рынке труда и в социальной сфере.

Предложение рабочей силы на рынке труда АГС определяется численностью молодых людей призывного возраста, изъявивших желание к замене армейской службы на альтернативную гражданскую службу. Результаты социологического анализа показали, что в условиях относительно жестких норм Закона, установившего высокую продолжительность АГС и предписывающего принцип экстерриториальности, на АГС пойдут лишь те юноши, которые твердо отстаивают свои мировоззренческие или религиозные принципы. Численность этой группы очень невелика и не превышает 4,2 тыс. чел. в год. При этом неизвестно, все ли они пройдут формальности, которые на практике будут сопровождать введение АГС. Тем самым, реальная численность АГС-служащих может оказаться ниже приведенной оценки.

Сценарные оценки численности призывников, готовых пойти на АГС

| Сфера деятельности | по месту жительства | | экстерриториально | |
|--|---------------------|--------|-------------------|--------|
| | 3 года | 4 года | 3 года | 4 года |
| <i>Пойдут на АГС, если ...</i> | | | | |
| будет широкий выбор места ее прохождения (в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции, социальных учреждениях, коммунальной сфере) | 441553 | 238178 | 60051 | 38347 |
| она будет проходить в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции | 352373 | 190325 | 46866 | 25313 |
| она будет проходить в социальной или коммунальной сфере | 216426 | 127246 | 26404 | 16924 |
| она будет проходить только в социальной сфере | 102232 | 54379 | 8485 | 4187 |

Справочно: подлежат призыву — 1087570 чел.

Оценка спроса на рынке труда АГС была построена на основе экономико-статистического анализа данных региональных служб занятости о наличии вакансий. Можно построить следующую классификацию потенциальных рабочих мест для АГС:

- «чистые» вакансии. Критерии отнесения рабочих мест к чистым вакансиям – социальная значимость, низкие квалификационные требования, относительная распространенность. Эти рабочие места практически полностью соответствуют требованиям занятости на АГС. *Это в основном персонал медицинских и детских учреждений, выполняющий профильные для данных учреждений функции.*
- «условные» вакансии. Критерием для формирования так называемых условных вакансий являются низкие квалификационные требования, выполнение инфраструктурных функций, относительно общих для экономики, экономическая целесообразность для заполнения АГС-служащими (то есть это вакансии, которые не заполняются традиционными группами безработных, высокая ротация и т.п.). Данные вакансии также могут рассматриваться как потенциальные рабочие места для АГС, однако их представление в банк вакансий для АГС требует выполнения ряда дополнительных процедур. *В эту группу входит персонал, выполняющий преимущественно инфраструктурные функции в экономике.*
- малопригодные вакансии. К малопригодным вакансиям отнесены рабочие места, характеризующиеся узко специальными навыками и более высокими квалификационными требованиями, то есть

персонал, выполняющий специальные функции в бюджетном и внебюджетном секторах экономики.

Таблица 2.2

Число и структура рабочих мест для АГС на российском рынке труда

| Характер вакансий | Число, ед. |
|------------------------------------|-------------------|
| Чистые вакансии | 15133 |
| Условные вакансии | 95732 |
| Чистые и условные вакансии, всего: | 110865 |
| Малопригодные вакансии | 70332 |
| Всего | 181197 |

Для сопоставления спроса и предложения были использованы данные 43 регионов, представивших сопоставимые данные о наличии вакансий¹. Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС в этом случае выглядит следующим образом:

Таблица 2.3

Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС*

| Вакансии | Спрос на труд АГС-служащих | Предложение труда АГС-служащих, чел. | | Отношение предложения к спросу, % | |
|---|-----------------------------------|---|---------------|--|---------------|
| | Число вакансий, ед. | 3 года | 4 года | 3 года | 4 года |
| в сфере социальных услуг | 8 606 | 4 717 | 2 359 | 55 | 27 |
| в сфере социальных и коммунальных услуг | 52 941 | 14 151 | 9 434 | 27 | 18 |

* - по 43 регионам РФ, представивших сопоставимые данные

В результате исследование показало следующее:

I. Если пригодными для АГС будут признаны вакансии исключительно социальной сферы, то:

- 1) при условии экстерриториального прохождения АГС и продолжительности службы 4 года призывниками будет закрыто менее трети вакансий имеющих в социальной сфере;
- 2) при сокращении срока службы до 3-х лет и при том же экстерриториальном ее прохождении призывники будут готовы занять чуть более половины имеющих в социальной сфере;

⁶ По этим регионам имеется информация о числе вакантных рабочих мест на определенную дату (1 июля 2002 г.)

- 3) даже если срок службы останется 4-годовичным, но будет предложено прохождение АГС по месту жительства, желающих служить будет в 3,5 раза больше, чем вакансий;
- 4) в случае же прохождения АГС в течение 3-х лет по месту жительства в сфере социальных услуг будет наблюдаться шестикратный переизбыток предложения труда призывников.

II. Если пригодными для АГС будут признаны как вакансии в социальной сфере, так и коммунальной, можно ожидать следующие варианты развития ситуации:

- 1) менее 1/5 вакансий социальной и коммунальной сфер будут востребованы для прохождения АГС в случае установления 4-годовичной экстерриториальной службы;
- 2) даже в случае 3-годовичной экстерриториальной службы призывниками АГС заполнится не более трети вакантных мест социальных учреждений и коммунальной сферы;
- 3) при переходе на модель АГС-службы по месту жительства даже при условии ее длительности 4 года, более 20% претендентов на АГС не смогут получить рабочего места по причине дефицита вакансий;
- 4) при установлении 3-годовичной АГС по месту жительства можно будет ожидать превышения предложения над числом имеющихся рабочих мест в социальной и коммунальной сферах в два раза.

Как видно, соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС весьма чувствительно к изменению, как сфер занятости, так и способам организации АГС. Водоразделом является принцип экстерриториальности. Принципиально важно, что на намерения молодежи обратиться к АГС из двух параметров – продолжительность АГС и место ее прохождения – наибольшей силой обладает второй фактор, то есть принцип экстерриториальности. Даже при увеличении срока службы до 4 лет, но при возможности проходить ее по месту жительства, число кандидатов оказывается существенно больше (54 тыс. чел. или 5% от числа призывников), чем при меньшем сроке в 3 года, но в другом регионе России (4,2 тыс. чел. или же лишь 0,4% от численности призыва).

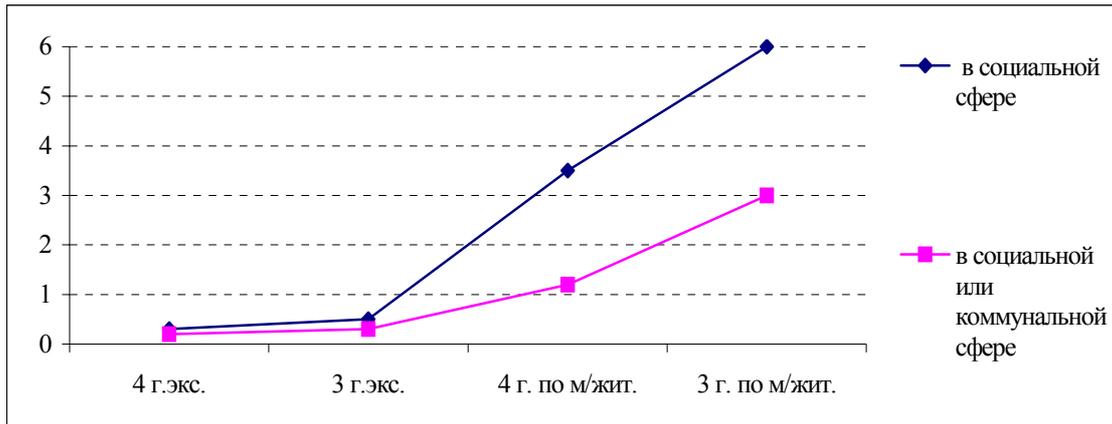


Рис. 2.1. Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС при различных сценариях ее прохождения (численность АГС-служащих к числу вакансий, доли ед.)

В сегодняшней же редакции сегмент рынка, где предложение труда найдет спрос и наоборот, в рамках законодательно установленных норм, по-видимому, будет крайне ограничен. Между тем, маленький рынок труда экономически невыгоден ни одному из его агентов. Очень высокими могут оказаться удельные транзакционные издержки как государственных органов управления (формирование и функционирование комиссий, создание специальных органов и процедур по трудоустройству АГС- служащих, контроль за прохождением АГС и пр.), так и работодателя (жилье, обучение, инструктаж, контроль за рабочим временем и пр.). Хотя оценка дополнительных финансовых ресурсов из консолидированного бюджета на поддержку АГС при столь скромных ее масштабах не является драматической и составляет не более 0, 067% в общих расходах бюджета, следует отметить два важных обстоятельства.

Во-первых, не исключено, что при заработной плате, определенной в размере прожиточного минимума, материальное положение АГС- служащего в реальности будет характеризоваться глубокой бедностью и в той или иной форме (пособие, дотации и пр.) дополнительных расходов на его содержание не избежать. Другими словами, оценка величины расходов на содержание АГС только на основе показателя прожиточного минимума оказывается заниженной. Во-вторых, все же расходы, которые должен нести работодатель при реализации нормы об экстерриториальности, для него могут оказаться ощутимыми. Во всяком случае, при выборе между привлечением АГС-служащих, прибывшими из другого региона России, или же традиционных работников, предлагающих свой труд на локальном рынке труда, как показывает наш анализ, нет уверенности, что работодатель предпочтет первое.

Таким образом, балансир лежит именно в плоскости места прохождения АГС. Равновесие на рынке труда достижимо при условии прохождения АГС по месту жительства, если в сферу применения АГС наряду с объектами социального обслуживания будут включены и объекты коммунального хозяйства. Заметим, что именно норма об экстерриториальном прохождении АГС сформулирована в Законе не директивно и содержит ссылку «как правило», создавая, тем самым, возможности для более свободного применения этой нормы на практике. Именно здесь кроются возможности разрешения противоречий на рынке труда АГС. Воспользовавшись этим «коридором возможностей», государство сможет решить серьезную проблему, связанную с хроническим дефицитом рабочей силы на общественно полезных и социально значимых работах. Если этот шанс будет проигнорирован, Закону об АГС грозит стать «законом упущенных возможностей».

Необходимо сделать важное методологическое пояснение, что расходы, связанные с оплатой труда должностных лиц в призывных комиссиях, федеральных и региональных органах исполнительной власти, связанных с направлением граждан на АГС и организацией ее прохождения, в качестве одного из элементов расходов АГС нами учитываться не будут. Объяснение заключается в том, что исполнение соответствующих функций включается в должностные инструкции соответствующих лиц, а финансирование их заработной платы осуществляется из федерального (включая бюджет Министерства обороны Российской Федерации) и региональных бюджетов. Кроме того, затраты рабочего времени на решение вопросов, связанных с АГС, существенно меньше их затрат в связи с решением проблем «традиционных» форм срочной военной службы ввиду относительной малочисленности контингента граждан, ориентированных на прохождение АГС.

Исходные принципы оценки расходов, связанных с системой АГС в РФ

А). Оплата труда граждан, которые направлены для прохождения АГС, производится, исходя из следующих 2-х принципиальных условий:

1) ее размер не может быть выше средней заработной платы Российской Федерации (субъекте Российской Федерации), поскольку лица, проходящие АГС, как правило, являются либо неквалифицированными работниками, либо выпускниками государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Необходимость

использования данного условия вытекает из п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»);

2) размер оплаты труда граждан, проходящих АГС, не может быть ниже прожиточного минимума, установленного в регионе – субъекте Российской Федерации, где гражданин проходит АГС. Это условие является императивом, поскольку принятым в декабре 2001 г. Трудовым кодексом Российской Федерации (ст. 133) введена федеральная норма, что минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый на всей территории Российской Федерации, соответствующим федеральным законом, не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

С методологической точки зрения важно отметить, что при расчете расходов на оплату труда граждан, которые проходят АГС, из полученного окончательного результата правомерно исключать (уменьшать) эту оплату на величину расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, поскольку, как уже было отмечено, соответствующие затраты федеральным законодательством возложены на организацию, в которой гражданин проходит АГС.

Б). Начисления на оплату труда граждан, которые направлены для прохождения АГС, рассчитываются умножением общего фонда оплаты их труда на действующие тарифы обязательных страховых взносов.

В). Оплата транспортных расходов, связанных с переездами граждан, которые направлены для прохождения АГС, рассчитывается на основе принципа укрупнения (генерализации). Следование данному принципу определяется тем, что в целом невозможно рассчитать фактические расходы на переезд каждого из таких граждан. Это означает, что должны быть приняты определенные допущения относительно среднего расстояния соответствующих переездов, которое в дальнейшем должно быть умножено на тариф переезда железнодорожным транспортом (или авиаперелета) единицы (километра) данного расстояния. Для упрощения расчетов принята гипотеза, что возможная дальность проезда гражданина, направленного на АГС, к месту ее прохождения определялась как радиус окружности, ограничивающей круг площадью, которая соответствует территории, занимаемой Российской Федерацией.

Г). Для оценки расходов на оплату профессионального обучения граждан, направленных для прохождения АГС, используется принцип их минимизации. Очевидно, что работодатель, который имеет свободные вакансии, заинтересован в сокращении расходов на профессиональную подготовку работников, претендующих на их занятие.

Полученные результаты финансовой оценки расходов, связанных с организацией АГС по составляющим А) – Г), приводятся к определенному календарному периоду. Это делается для того, чтобы, во-первых, упростить сами расчеты, исключив из них процедуры корректировки на индекс инфляции, и, во-вторых, получить возможность их сопоставления с текущими макроэкономическими показателями (доходами и расходами бюджета, массой прибыли хозяйственных единиц и др.).

Определение социально – экономической эффективности использования альтернативной гражданской службы в экономике региона

В данном параграфе мы рассмотрим социально – экономическую эффективность использования АГС в региональной экономике по конкретным показателям, отметив те из них, которые, наиболее полно способны ее выразить. Эффективность управленческой деятельности применительно к субъекту управления может характеризоваться количественным (экономический эффект) и качественными показателями (социальная эффективность) и зависят от уровня эффективности управляемого объекта.

В результате рационализации управления АГС можно достичь высокого уровня показателей:

- Количественные показатели; комплекс трудовых показателей – экономия живого труда в сфере управления (численность, сокращение трудоемкости процессов управления); финансовые показатели деятельности системы управления (сокращение расходов на управление); показатели экономии времени (сокращение продолжительности циклов управления в результате внедрения информационных технологий, организационных процедур).

Качественные показатели: повышение научно – технического уровня управления; уровень интеграции процессов управления; повышение квалификации персонала; повышение уровня обоснованности принимаемого решения; формирование организационной культуры, управляемость системы; удовлетворенность трудом; завоевание общественного доверия, усиление социальной ответственности организации.

Регион как система (по теории социальных систем Т. Парсонса) имеет в этом смысле четыре функции: адаптивную, целедостигающую, интегративную и функцию регулирования скрытых направлений системы. Поэтому их реализация механизма регионального управления осуществляется посредством планирования, организации, учета, контроля и регулирования.

К частным функциям региональной экономики следует отнести ее хозяйственную функцию, которая своим воздействием должна

обеспечить достижение устойчивого экономического роста, эффективное использование производственного и научного потенциала.

Демографическая функция региональной экономики включает обеспечение полной занятости населения, активизацию социальных факторов, влияющих на естественный прирост и формирование трудового потенциала региона.

В экологическую функцию региональной экономики входит решение проблем, связанных с утилизацией отходов, снижение материалоемкости производства и т.д.

К социально – бытовой функции региональной экономики можно отнести жилищное строительство.

Степень эффективного выполнения регионами своих явных функций зависит от ряда факторов

1. Уровень развития народнохозяйственного комплекса региона
 1. Степень обеспеченности трудовыми ресурсами и их уровень квалификации
 2. Уникальные свойства региона
 3. Степень обеспеченности ресурсами
 4. Социально – политическая стабильность региона
 5. Геополитическое положение региона.

Объектом управления в регионе, по мнению В. Я. Белобрагина, являются предприятия и организации, объекты социальной, производственной и институциональной инфраструктуры¹. Однако, более обоснованно, по мнению автора, считать объектом управления все хозяйство региона в целом, рассматривая его как взаимосвязанную совокупность предприятий и организаций, относящихся к различным формам собственности. Только в этом случае можно говорить о регионе как системе. Низовой уровень (предприятия и т.п.) непосредственно не управляется региональными органами (за некоторым исключением).

В состав факторов экономического роста в регионе обычно относят две группы факторов:²

- элементы производительных сил (ресурсный и производственный потенциал региона, его природно-климатические и географические условия);
- организацию общественного производства (специализация, хозяйственный механизм, цели и потребности регионов).

¹ В.Я. Белобрагин Современные проблемы территориального управления эффективностью производства и качеством продукции в условиях становления рынка. М.: Издательство стандартов, 1994.

² Л.А. Козлова Региональная экономика. Новые подходы. М.: Наука, 1993.

Анализ профессий, включенных в перечень вакансий органов исполнительной власти субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти РФ которые пригодны для прохождения АГС поз позволяет сделать несколько важных выводов, а именно¹:

- Значительная часть вакансий связана с осуществлением общественно полезной деятельности в социальном секторе экономики и традиционно воспринимается российским социумом как разумная альтернатива прохождению срочной службы.
- Возможность использования для АГС вакансий на предприятиях реального сектора экономики должны решаться в каждом конкретном случае в зависимости от режимов работы, значимости предприятия для экономики города, региона и иных факторов.

На примере некоторых регионов рассмотрим показатели отношения вакансий между производственными и социальными учреждениями и сферами применения.

На начало 2003 года сведения о вакансиях по Московской области составило 51 137 тыс. человек, на которые существует потребность¹. Они могли бы быть использованы в сфере коммунальных услуг, особенно при реформировании ЖКХ, в больницах и образовательных учреждениях.

Учитывая, что правом на замену военной службы АГС будут пользоваться и выпускники высших учебных заведений, направление их на АГС позволит в значительной степени решить кадровую проблему в отраслях. Нуждающихся в специалистах с высшим профессиональным образованием (образовательные учреждения, метеорологические станции и т.д.).

Анализ списка организаций для прохождения АГС по Самарской области в организациях подведомственных органам местного самоуправления, субъектам федерации и федеральным органам власти из общего количества 4058 человек¹.

На первом этапе функционирования АГС предполагается судить об эффективности по социальным параметрам, таких, как ценностное

⁹Письмо с материалами по реализации ФЗ «Об АГС» первого заместителя министра Труда и социального развития РФ В.А.Январева председателю комитета по обороне ГДРФ А.И.Николаеву № 274-Пр от 13.02.2003.

10. Письмо с материалами сведений о вакансиях, которые могут быть использованы для АГС. начальника главного управления региональной безопасности Московской области И.Ф. Шилова председателю комитета по обороне ГДРФ А.И.Николаеву № 25-32 от 04.02.2003.

11. Письмо с материалами сведений о вакансиях, которые могут быть использованы для АГС. Руководителя аппарата администрации Самарской области О.В.Марголина председателю комитета по обороне ГДРФ А.И.Николаеву № 8-30/42 от 03.02.2003.

представление людей и степень общественного согласия по вопросам АГС, институциональные основы общества. А по мере нарастания потенциала АГС по экономическим показателям, что предполагает проводить обязательную оценку соотношения затрат и полученного результата. При этом должна происходить рационализация результатов и затрат, необходимы так же действенные формы обратной связи.

Глава 3. Межсекторное взаимодействие в стратегическом партнерстве

3.1. Системный подход к управлению некоммерческими организациями

Для обобщения дисциплин, связанных с исследованием и проектированием сложных социальных систем чаще используется термин «системные исследования» или «системный подход». В настоящее время системный подход используется и подвергается осмыслению философами, биологами, кибернетиками, физиками, инженерами, экономистами и другими специалистами. Системные представления все шире включаются в учебный процесс многих вузов.

Благодаря большому прикладному значению системный подход вошел в современную теорию организации управления как особо востребованная методология научного анализа и мышления. Способность к системному мышлению стала одним из требований к современному руководителю, менеджеру. Системное мышление превратилось в производственную необходимость, условие эффективной работы организации.

Восприятие предметов и явлений, как систем не является уникальным подходом современной эпохи. Со времен античности каждая попытка расчленить сложный объект на составляющие элементы приводила к обнаружению новых качеств порожденных их взаимодействием. Идея о том, что целое больше суммы его частей легла в основу философских систем Демокрита, Платона и Аристотеля. Для философов древности система это мировой порядок, а системность – неотъемлемое свойство природы.

Формирование системных представлений о мире связано с величайшими представителями естественных наук: Н.Коперником, Г.Галилеем, И.Ньютоном, К.Линнеем, Ч.Дарвиным.

Принципы системности активно исследовались в философии нового времени. И.Кант стремился обосновать системность самого процесса познания на примере естественных наук и положил начало рассмотрению бытия как сложной системы. Взаимодействие идей и человека порождающее сознания и волю, рассмотрение самой идеи, как системы категорий лежат в основе философии Г.Гегеля.

Принцип системности в экономике впервые сформулировал А.Смит, сделавший вывод, что эффект действия людей организованных в группу, больше, чем сумма одиночных результатов.

Системные представления о политико-экономических процессах породили исторический материализм К.Маркса, а марксистский подход к познанию (диалектический материализм) до сих пор является одним из самых продуктивных методов научного осознания мира. Подход к обществу, как к развивающейся системе в работах В.Ленина позволил построить картину исторического развития в виде развивающейся системы.

Однако как наука теория систем сформировалась только в XX веке. По мнению Рассела Л.Акоффа появление системного подхода диалектически обусловлено промышленной революцией породившей эпоху машин. Системная эпоха это результат нового видения мира, новой задачи и нового метода¹.

Локальные, отраслевые проблемы уступают место крупным комплексным проблемам, охватывающим различные аспекты общественной жизни. Развитие информационной среды расширяет восприятие мира отдельным человеком.

Предпосылкой возникновения системного подхода явился переход к новому типу научных задач – проблем связанных с организацией и функционированием сложных объектов, систем состоящих из множества разнородных элементов и имеющих размытые границы. Именно усложненное восприятия проблем позволяет системному подходу занять в XX веке одно из ведущих мест в научном познании.

Во второй половине XX века такие же задачи возникают и в социальной сфере.

Французский химик Анри Луи Ле-Шателье (1850-1936) сформулировал закон подвижного равновесия, который звучал так: «Если система равновесия подвергается воздействию, изменяющему какое-либо из условий равновесия, то в ней возникают процессы, направленные так, чтобы противодействовать этому равновесию»².

Теория систем развивалась как одна из ветвей философии, внутри которой не утихали принципиальные споры. Сторонники атомизма считали, что части существуют без целого. Холизм наоборот - утверждал, что целое существует без частей. Эмерджентизм обосновывал, что части существуют до целого, а структурализм стоял на позициях, которые определяли, что целое и части зависят друг от друга.

Развитие системного подхода в 20 столетии выглядят следующим образом:

¹ Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. Под ред. Л.А.Волковой – СПб.: Питер, 2002. – 448 с. - 28

² Богданов А.А. Всеобщая организационная наука (Тектология). Т. 1 – М.: Экономика, 1989, с.249

20-е годы: всеобщая организационная наука (тектология) – первый вариант общей теории систем;

Основоположником современной теории систем можно считать российского революционера Малиновского - известного больше под псевдонимом - А.А. Богданов. Богданов в 1911-1925гг. издал свой трех томный труд под названием "Всеобщая организационная наука (тектология)". Тектология – есть общая теория организации (дезорганизации), наука об универсальных типах структурного преобразования систем. Предметом изучения тектологии являются организационные принципы и законы созидательной деятельности людей, живой и неживой природы. Богданов заложил основы теории строения систем и сформулировал общие принципы их развития. Им введены понятия управляющей и управляемой системы, обратной связи и моделирования. В его работах заложены критерии оценки развития сложных систем, в частности, отмечается, что уровень организации тем выше, чем сильнее свойства целого отличаются от простой суммы свойств его частей.

Исходным моментом всеобщей организационной науки А.А. Богданова являлось признание необходимости подхода к изучению любого явления с точки зрения его организации. Организация рассматривалась им как процесс постоянных преобразований, базирующихся на непрерывной смене состояний равновесия. По его мнению, только активное использование системой внешней среды может обеспечить сохранность системы. Но в тоже время, внешняя среда представляет собой источник неопределенности системы. Богданов сформулировал тезис о необходимости сочетания децентрализации и централизации, специализации и интеграции в организациях.

30-40-е годы: Людвиг фон Берталанфи – построение общей теории систем, формулирование модели открытой системы; философ Берталанфи определил общую теорию систем «как совокупность принципов исследования систем и набор отдельных эмпирически выявленных изоморфизмов в строении и функционировании разнородных системных объектов» (изоморфизм - однозначное отображение двух совокупностей, сохраняющее их структурные свойства).

50-е годы: развитие кибернетики (работы Н. Винера) и проектирование автоматизированных систем управления. Например, У. Росс Эшби предложил методы исследования, основанные на рассмотрении систем с позиций модели черного ящика;

60-80-е годы: Известный исследователь М. Мессарович утверждал: «Общая теория систем должна быть настолько общей, чтобы охватить все различные уже существующие конкретные

теории. В связи с этим она должна быть достаточно абстрактной, чтобы ее термины и понятия могли быть интерпретированы в каждой из наиболее узких областей». Однако попытки использовать системный подход, как универсальный метод не выдержали проверки практикой. Во многом это было обусловлено большой степенью ее абстрактности.

Чем более абстрактно некоторое высказывание, тем на более широкий круг объектов оно распространяется, по одновременно тем меньше несет оно информации о поведении любой конкретной системы. Наибольшую трудность при построении общей теории систем представляет выбор нужного уровня общности (абстрагирования). Понятия такой теорий должны распространяться на широкий круг систем, и в то же время они должны позволять прийти к выводам, содержащим достаточно информации для адекватного понимания рассматриваемого частного случая. Мессарович считает, что «общую теорию систем следует рассматривать как теорию абстрактных явлений. Она должна охватывать все специализированные теории, посвященные более конкретным классам моделей». Высокая степень абстрагирования позволила обеспечить общую теорию систем собственным математическим аппаратом (работы М. Месаровича, А Умова, В. Глушкова).

Семидесятые годы были отмечены бумом использования системного подхода во всем мире. Системный подход применяли во всех сферах человеческого бытия. Однако практика показала, что в системах с высокой энтропией (неопределенностью), которая в большей степени обусловлена "несистемными факторами" - влиянием человека, системный подход может не дать ожидаемого эффекта.¹

Понятие - «системный подход», вошло в научный обиход в 70-х годах XX века. Системный подход — это методологическое направление в науке, основная задача которого состоит в разработке методов исследования и конструирования сложноорганизованных объектов — систем разных типов и классов.

Системный подход ориентирует исследователя на раскрытие целостности объекта, на выявление многообразных типов связей его элементов и сведение их в единую теоретическую картину. В настоящее время под системным подходом понимают направление методологии научного познания и социальной практики, в основе которого лежит рассмотрение объектов как систем. Соответственно, суть системного подхода в теории организации заключается в представлении об организации как о системе. В тоже время

¹ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с.

системный подход представляет любую систему как подсистему: над любой системой есть надсистема, которая находится на более высоком уровне иерархии систем. С этой точки зрения отсутствуют пределы усложнению рассматриваемых систем.

Системный подход представляет собой определенный этап в развитии методов познания, методов исследования и конструирования, способов описания и объяснения природных или искусственно создаваемых объектов. Наиболее широкое применение системный подход находит при исследовании сложных развивающихся объектов — многоуровневых иерархий, как правило, самоорганизующихся биологических, психологических, социальных, экономических и других систем, одним словом, — организаций. Именно развитие подчеркивает действие системных механизмов.

Интерес к системному подходу объясняется тем, что с его помощью можно решать задачи, не решаемые традиционными методами.

Важна формулировка решаемой проблемы, поскольку она открывает возможность использования существующих или вновь создаваемых методов исследования. Системный подход является универсальным методом исследования, основанного на восприятии исследуемого объекта как нечто целого, состоящего из взаимосвязанных частей, и являющегося одновременно частью системы более высокого порядка.

Это дает возможность построения открытых моделей более соответствующих реальным объектам. Создание многофакторных моделей, характерных для социально-экономических систем, дает возможность строить модели организаций.

Предназначение системного подхода заключается в том, что он формирует системное мышление, необходимое руководителям организаций, что повышает эффективность принимаемых решений.

В развитии науки всегда отчетливо прослеживались две линии - анализ и синтез. Мы всегда видим стремление к анализу - изучению конкретных фактов, проникновению в глубь изучаемого факта, вскрытию тонкой структуры явления и т. д.

Однако, при создании синтезирующих теорий иногда происходит и некоторая потеря информативности: не все факты удается сразу уложить в единую схему, не весь арсенал практически полезных методов можно сразу приспособить к новой системе взглядов. В разные периоды времени значение обоих подходов было различным, хотя две тенденции всегда существовали параллельно. Большое значение имело стремление к обособлению дисциплин, к отысканию новых фактов, стремление сделать факт единственной целью научных исследований. В то же время рождались новые,

пограничные области, в которых происходит смешение методов, понятий, принципов различных наук.

Модели появляющиеся в результате синтеза становятся особенно актуальными. Необходимость рассматривать явления в связи с другими фактами и привела к появлению специального термина «системный подход». Эта потребность проявляется сейчас так ярко, что возникают не только новые научные направления на стыке между отдельными естественными науками, но и исследования, относящиеся в равной степени к компетенции естественных и общественных наук. Современный интерес к подобным синтетическим построениям связан с возросшими возможностями переработки информации. Этому в значительной степени способствовало развитие электронной вычислительной техники. Отсюда, как следствие, и стремление к изучению явления во всей его полноте, в связи с другими явлениями. Системный подход непрерывно стимулируется потребностями практики, которая выдвигает все более и более сложные проекты, требующие анализа междисциплинарных проблем.

В основе системного подхода Рассел Л.Акофф видит особый метод научного мышления имеющий три основных этапа:

1. Идентификация целого (системы), частью которого является предмет, который необходимо объяснить.
2. Объяснение поведения или свойств целого.
3. Объяснение поведения или свойств предмета по его роли (ролям) или функции (функциям) в содержащем его целом.¹

С точки зрения Акоффа системный подход это тип мышления, выстроенный от синтеза к анализу.

Сфера применения системного подхода весьма разнообразна она включает в себя такие виды деятельности, как:

- научное исследование (теоретическое и экспериментальное) вопросов, связанных с проблемой;
- проектирование новых систем и изменений в существующих системах;
- внедрение в практику результатов, полученных в ходе анализа.

В связи с этим в описании системного подхода мы не можем ограничиться обозначением методологических особенностей мышления. Особенно в тех случаях когда речь идет об управлении системами. Практический аспект этой деятельности выраженный в необходимости выявления возможностей целенаправленного воздействия на систему подводит нас к рассмотрению системного подхода, как последовательность определенных процедур:

¹ Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. Под ред. Л.А.Волковой – СПб.: Питер, 2002. – 448 с. - 28

1. Определение признаков системы (целостность и множество членений на элементы);
2. Исследование свойств, отношений и связей системы;
3. Установление структуры системы и ее иерархического строения;
4. Фиксация взаимоотношений между системой и внешней средой;
5. Описание поведения системы;
6. Описание целей системы;
7. Определение информации, необходимой для управления системой¹.

При определении применимости какой либо методики к системному подходу, как методологическому направлению нам необходимо проверить ее соответствие системным принципам:

- единства (рассмотрение систем и как нечто целого и как совокупности частей);
- развития (изменяемости системы по мере накопления информации, черпаемой из внешней среды);
- целевой направленности (результатирующий целевой вектор системы не всегда является совокупностью оптимальных целей его подсистем);
- функциональности (структура системы следует за ее функциями, соответствует им);
- децентрализации (как сочетание централизации и децентрализации);
- иерархии (соподчинение и ранжирование систем);
- неопределенности (вероятностного наступления событий);
- организованности (степени выполнения решений)².

Сущность системного подхода в трактовке академика В.Г. Афанасьева выглядит следующим образом:

1. морфологическое описание (из каких частей состоит система);
2. функциональное описание (какие функции выполняет система);
3. информационное описание системы (передача информации между частями системы, способ взаимодействия на основе связей между частями);
4. коммуникационное описание (взаимосвязь системы с другими системами, как по вертикали, так и по горизонтали);

¹ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 80 с.

² Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180с.

5. интеграционное описание (изменение системы во времени и пространстве);

6. описание истории системы (возникновение, развитие и ликвидация системы).

В социальной системе можно выделить три типа связей: внутренние связи самого человека; связи между отдельными людьми; связь между людьми в обществе в целом. Нет эффективного управления без хорошо налаженных связей. Связь объединяет организацию в единое целое.

Таким образом, системный подход - это некоторый общеметодологический принцип. Его гносеологический аспект - это теория систем. Его практическая сторона - это системный анализ.

Стремление выделить скрытые взаимосвязи между явлениями стало причиной разработки общей теории систем.

В отличие от системного анализа, дисциплины прикладной, ориентированной на решение конкретных практических задач, теория систем относится скорее к методологии науки.

По своему научному статусу общая теория систем это не аналитически общая, а собирательная теория из набора абстрактных математических моделей поведения различных классов реальных систем и способов их представления.

При исследовании систем на основе общей теории систем определяют:

разновидность системы, к которой относится исследуемый объект; - ее системообразующие части;

- характер иерархических уровней выбранной системы;

- системообразующие свойства связей и отношений между элементами компонентами и подсистемами;

- поведение системы в окружающей среде, ее границы существования;

- структуры, характеризующие функционирование и развитие системы¹.

Известный специалист в области исследования операций Р.Л. Акофф в определении системы делает упор на то, что это любая общность, которая состоит из взаимосвязанных частей.

В этом случае, части также могут представлять собой систему более низкого уровня, которые называются подсистемами. Например, экономическая система является частью (подсистемой) системы общественных отношений, а производственная система является частью (подсистемой) экономической системы.

¹ Исаев В. В., Немчин А. М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с.

Разделение системы на части (на элементы) может быть выполнено в различных вариантах и неограниченное число раз. Важным фактором здесь является стоящая перед исследователем цель и тот язык, на котором производится описание исследуемой системы¹.

Принципы системности предполагают рассмотрение современной организации, в первую очередь как социально-экономической системы, обладающей рядом специфических, присущих только ей особенностей:

- Целостностью, когда все элементы и части системы служат достижению общих целей, стоящих перед организацией. Это не исключает возможности возникновения неантогонистических противоречий между отдельными элементами (подразделениями);
- Сложностью, которая проявляется в большом количестве обратных связей, в том числе и в процессе стратегического планирования и управления;
- Большой инерциональностью, что предопределяет возможность с высокой степенью достоверности предсказывать развитие организации в будущем;
- Высокой степенью надежности функционирования, которая предопределяется взаимозаменяемостью компонентов и способов жизнедеятельности организации, возможностью использования альтернативных технологий, энергоносителей, материалов, способов организации производства и управления;
- Параллельным рассмотрением натуральных и стоимостных аспектов функционирования системы. Это позволяет постоянно соизмерять и оценивать эффективность деятельности организации, системы управления и реализации ее стратегии².

Акофф выделял три основных типа систем: детерминированные – системы, которые ни сами в целом, ни их части не являются целенаправленными; анимационные (одушевленные) – системы, которые в целом преследуют некие цели, а их части являются нецеленаправленными; социальные (общественные) – системы, в которых как их части, так и они в целом являются целенаправленными. К числу социальных систем он относил и организации, которые имеют свои цели, содержат части, которые также имеют собственные цели³.

Системный анализ, как научная дисциплина появился в силу возникшей необходимости вести исследования междисциплинарного

¹ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с.

² Ю.Д., Ляпина С.Ю., Шаламова Н.Г. Стратегический менеджмент: учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 232с. – с.8-9

³ там же с. -44

характера. Создание сложных технических систем, проектирование сложных хозяйственных комплексов и управление ими, анализ экологических ситуаций и многие другие направления инженерной, научной и хозяйственной деятельности требовали организации исследований, которые носили бы нетрадиционный и междисциплинарный характер. Они требовали объединения усилий специалистов разных научных профилей и согласования информации, получаемой в результате исследований конкретного характера. Успешное развитие подобных междисциплинарных или, как иногда говорят, системных или комплексных исследований во многом обязано тем возможностям обработки информации, использованию математических методов. Термин «системный анализ» будем понимать как совокупность методов, основанных на использовании СВТ и ориентированных на исследование сложных систем - технических, экономических, экологических и т. д.¹ В результате этих исследований должно возникать не просто новое знание. Результатом системных исследований является, как правило, разработка возможных сценариев поведения системы и выбор вполне определенной альтернативы: плана развития региона, параметров конструкции и т. д. Таким образом, системный анализ - это дисциплина, занимающаяся проблемами принятия решений в условиях, когда выбор альтернативы требует анализа сложной информации различной физической природы. Поэтому истоки системного анализа, его методических концепций лежат в тех дисциплинах, которые занимаются проблемами принятия решений, теории исследования операций и общей теории управления.

Развитие теории определялось, с одной стороны, развитием математического аппарата, появлением приемов формализации, а с другой - новыми задачами, возникавшими в промышленности, военном деле, экономике. Особенно бурное развитие теория системного анализа получила после пятидесятих годов, когда на основе теории эффективности, теории игр, теории массового обслуживания появилась синтетическая дисциплина - «исследование операций»². Она затем постепенно переросла в системный анализ, который явился синтезом исследования операций и теории управления.

Современный системный анализ имеет обширный инструментарий, включающий в себя развитый математический

¹ Моисеев Н.Н. Математические задачи системного анализа. М.: Наука, 1981.

² Гермейер Ю.Б. Введение в теорию исследования операций. М.: Наука, 1971.

аппарат и современные вычислительные системы. В тоже время помимо новейших современных методов, опирающихся на формализованное описание ситуаций, значительную роль в системном анализе, а подчас играет опыт и интуиция, и иные способности человека отличающие его мышление от логики машины. Необходимо учитывать показать так же, как эти неформальные методы вписываются в современную теорию принятия решений. Сегодня системный анализ - это обширная синтетическая дисциплина, включающая в себя целый ряд разделов, носящих характер самостоятельных научных дисциплин.

Особенности современного системного анализа вытекают из самой природы сложных систем. Имея в качестве цели ликвидацию проблемы или, как минимум, выяснение ее причин, системный анализ привлекает для этого широкий спектр средств, использует возможности различных наук и практических сфер деятельности. Являясь по существу прикладной диалектикой, системный анализ придает большое значение методологическим аспектам любого системного исследования. С другой стороны, прикладная направленность системного анализа приводит к использованию всех современных средств научных исследований - математики, вычислительной техники, моделирования, натуральных наблюдений и экспериментов¹.

В ходе исследования реальной системы обычно приходится сталкиваться с самыми разнообразными проблемами, быть профессионалом в каждой из них невозможно одному человеку. Выход видится в том, чтобы тот, кто (берется осуществлять системный анализ, имел образование и опыт, необходимые для опознания и классификации конкретных проблем, для определения того, к каким специалистам следует обратиться для продолжения анализа. Это предъявляет особые требования к эрудицией, раскованностью мышления, умением привлекать людей к работе, организовывать коллективную деятельность специалистов практикующих системный подход. Таким образом, системный анализ - это дисциплина, развивающая методы проектирования сложных технических, народнохозяйственных, экологических систем, организованных структур и т. д. Системный анализ, как дальнейшее развитие теории исследования операций и теории управления, включает в себя эти дисциплины со всем арсеналом средств, развитых в их рамках.

К арсеналу используемых в системном анализе методов относятся и строго формализованные (экспериментальные

¹ Мильник В.В., Титаренко Б.П., Волчиенко В.А., Системы управления. Учебное пособие. М., издательство «Экономика и финансы», 2002 г.

исследования, построение моделей), слабо формализованные (экспертные оценки, коллективный выбор), и в принципе неформализованные операции (формулирование проблем, выявление целей, определение критериев, генерирование альтернатив). Все это объединяется общей методологией, вытекающей из конкретизации диалектического метода, что позволяет определить системный анализ как прикладную диалектику¹.

Действительно, на практике системный подход реализуется чаще всего в виде системного анализа. Системный анализ используется как один из важнейших методов в системном подходе, как эффективное средство решения сложных, обычно недостаточно четко сформулированных проблем. Соответственно системный анализ сводится к уточнению проблемы и ее структуризации в серию задач, решаемых с помощью экономико-математических методов, нахождению критериев их решения, детализации целей. Системный анализ можно считать дальнейшим развитием идей кибернетики: он исследует общие закономерности, относящиеся к сложным системам, которые изучаются любой наукой.

Жизнь разнообразна. Поэтому предлагаемые для исследования проблемы не всегда требуют использования всего арсенала системного анализа. Из трех типов систем (физических, природных и социотехнических) наибольшую трудность для анализа представляют последние из-за резкого преобладания в них субъективного над объективным, эвристического над формальным, знаковых отношений над физическими взаимодействиями.² Однако еще более важным отличием социосистем является особое значение временного фактора. Эти системы меняются в ходе исследования как сами по себе, так и под влиянием самого анализа. Только диалектический подход, лежащий в основе системного анализа, помогает создать динамическую модель текущих событий и с ее помощью спланировать и организовать действие всех участников анализа. Не следует обвинять в ненаучности сам системный анализ, если в жизни встретятся (а для социосистем нередко!) случаи, когда уже сбор и обработка информации вполне удовлетворяют заказчика или когда грубые, но быстрые исследования его устроят больше, чем глубокие, подробные и длительные.

Системный подход и системный анализ выступают в качестве методологии исследования сложных объектов посредством представления их в качестве систем, моделирования этих систем и их

¹ Мыльник В.В.б Титаренко Б.П.б Волочиенко В.А. Системы управления. Учебное пособие. М., Издательство "Экономика и финансы", 2002 г.

² Черняк Ю.И. Системный анализ в управлении экономикой. М.: Экономика, 1995.

анализа. Именно системный анализ позволяет выявить условия, приводящие к наилучшим результатам функционирования и оптимизации системы. При этом любой объект рассматривается не только как неразделимое, единое целое, но и как система взаимосвязанных составных элементов, их свойств и качеств. Соответственно системный анализ сводится к уточнению сложной проблемы и ее структуризации в набор задач, решаемых с помощью экономико-математических методов, детализации целей, нахождению критериев оптимизации, конструированию эффективной организации для достижения целей.

Построение и развитие объяснительных моделей начинается со сбора информации и анализа разрозненных фактов, позволяющих сделать определенные обобщения и выявить эмпирические закономерности. Далее переходят к определению механизмов, реализующих эти закономерности. Можно утверждать: если существует какая-то подтвержденная фактами закономерность, то существуют и механизмы, обеспечивающие проявление этой закономерности. Познание этих механизмов может помочь объяснить и предвидеть поведение системы.

Системный подход, имеющий общенаучный (универсальный) статус и выполняющий специально-методологическую функцию концептуального исследования сложных объектов на междисциплинарном уровне¹.

Экономические системы, которые обладают рядом особенностей, отличающих их от технических и иных систем. К их числу можно отнести:

- * нестационарность (изменчивость) отдельных параметров системы и стохастичность ее поведения;
- * уникальность и непредсказуемость поведения системы в конкретных условиях (благодаря наличию у нее активного элемента - человека) и вместе с тем наличие у нее предельных возможностей, определяемых имеющимися ресурсами;
- * способность изменять свою структуру и формировать варианты поведения;
- * способность противостоять энтропийным (разрушающим систему) тенденциям;
- * способность адаптироваться к изменяющимся условиям;
- * способность и стремление к целеобразованию, то есть формированию целей внутри системы.

¹ Алексеева М. Б., Балан С. Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. -СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с.

Производственная система представляет собой обособившуюся в результате общественного разделения труда часть производственного процесса, способную самостоятельно или во взаимодействии с другими аналогичными системами удовлетворять то или иные нужды, потребности и запросы потенциальных потребителей с помощью производимых этой системой товаров и услуг¹. Подобное определение вполне применимо и к экономическим системам некоммерческой направленности.

Таким образом, можно говорить о существовании ряда признаков характеризующих системный подход в решении проблем возникающих при управлении организацией (см. табл. 3.1).

3.2. Программа как элемент стратегического развития социально-экономических систем

Развитие - процесс длительных, накапливающихся, необратимых, поступательных изменений сложных системных объектов в достаточно больших интервалах времени.

Материальные системы развиваясь «стремятся достичь наибольшего суммарного потенциала при прохождении всех этапов жизненного цикла».²

В тех случаях, когда мы говорим о стратегическом развитии имеются ввиду не только значительные периоды времени, но и в определенной степени масштаб изменений и их последствия для будущего организации. Применительно к организациям, как системам мы можем говорить о стратегическом развитии исследуя любое развитие, превосходящее по длительности 5 лет и в тоже время мы также можем отнести к нему реорганизацию системы управления организацией, проведенную за несколько месяцев.

Свойства изменений характерных для развития – длительность, накапливаемость, необратимость позволяют выделять процессы развития среди других изменений: обратимость изменений характеризует процессы функционирования; отсутствие закономерности характерно для случайных процессов катастрофического типа; при отсутствии направленности изменения не могут накапливаться, и потому процесс лишается характерной для

¹ Машенко В.Е. Системное корпоративное управление. — М.: Сирин, 2003 г., 251 с.

² Стратегическое развитие организаций / под рук. и ред. Ю.Н.Лапыгина – Владимир, 2004 С.8

Таблица 3.1

Существенные признаки системного подхода

| | Теоретические исследования | Исследование организаций |
|-------------------------------|--|---|
| Механизм реализации установки | Стремление к синтезу в рамках одной научной дисциплины на уровне новых знаний, носящих системообразующий характер (установление связей, принципов, законов). | Определение новых взаимосвязей и закономерностей организации, с целью повышения ее эффективности в достижении заявленных целей. |
| Объект исследования | Только системные объекты, т. е. целостные системы, состоящие из закономерно структурированных и функционально законченных элементов | Организация как целостный объект состоящий из функциональных структурных подразделений. |
| Метод | Системный в пространстве и времени учитывает все показатели, влияющие на эффективность | Системный, с учетом всех внешних и внутренних факторов влияющих на деятельность организации. |
| Понятийный аппарат | Тенденция развития, аналитически зависимые, выбор оптимальной формы | Организация, анализ внешних и внутренних факторов, структура организации. |
| Принципы | Системности, иерархии, обратной связи, необходимого разнообразия, моделирования, «черного ящика», гомеостазиса | Целостность, надежность функционирования, параллельное рассмотрение натуральных и стоимостных аспектов |
| Общая характеристика | Методологический (внутренний), близкий к природе объекта, - целенаправленный, упорядоченный, организованный. | Позволяющий рассматривать организацию как целенаправленную систему, являющуюся подсистемой систем более высокого порядка. |
| Характерные особенности | Широта охвата проблемы, но в условиях риска и неопределенности | Выстраивание иерархии текущих задач стратегическому видению организации. Сопоставление состава и структуры организации, методов ее работы ставящимся задачам. |
| Развитие | В рамках одной науки (системологии) на уровне новых знаний, носящих системообразующий характер (становление связей, принципов, закономерностей) | Расширение круга анализируемых факторов влияющих на достижение целей организации. Создание методик определяющих значимость факторов влияния на решение конкретной проблемы. |
| Результат | Системный (эмерджентный, синергетический эффект) | Повышение эффективности организации, увеличение числа источников ресурсов. |

развития единой, внутренне взаимосвязанной линии. В результате развития возникает новое качественное состояние объекта, которое выступает как изменение его состава или структуры (т.е. возникновение, трансформация или исчезновение его элементов и связей)¹.

Определяющую характеристику процессов стратегического развития составляет время так как всякое развитие осуществляется в реальном времени, только время выявляет направленность развития и наконец достижение стратегических целей требует времени, как основного ресурса. Развитие в идеальном виде является эволюционным процессом вне зависимости происходили изменения одновременно, или являлись рядом последовательных изменений.

Понятие развития выделяет из общей массы изменений такие, которые связаны с обновлением системы, с ее внутренним структурным и функциональным изменением, превращением в нечто новое, иное. Причем в случаях развития речь идет не однократных, а о нарастающих, развернутых во времени поступательных качественных трансформациях системы. Для характеристики того или иного процесса как развития, как правило, требуются довольно большие периоды времени, позволяющие судить о тенденциях, направленности изменений. Кумулятивный характер развития – накопление новообразований – необратимо уводит систему от её исходного состояния. Последующие, в том числе конечные, состояния развивающихся систем всегда качественно отличаются от исходных. Но при этом развитие: «есть такое изменение состояний, которое происходит при условии сохранения их основы, т.е. некоего исходного состояния, порождающего новые состояния. Сохранение исходного состояния или основы... только и делает возможным осуществление закономерностей развития»². Определение изменений качественного состояния системы, как долгосрочных целей и методы управления изменениями, в конечном итоге и составляют стратегию.

В процессе развития изменяется уровень организованности системы. Не достаточно ответить на вопрос, «в каком направлении мы движемся, чем новым собираемся заниматься и какой будет наша организация через 10-15 лет?», чтобы сформулировать стратегию. Необходимо предвидеть или выработать технологию реконструирования организации.

¹ Свидерский В.И. «О некоторых особенностях развития» // «Вопросы философии». 1985. № 7. С. 27-

² Свидерский В.И. «О некоторых особенностях развития» // «Вопросы философии». 1985. № 7. С. 27-28

Структура стратегического развития состоит из базовой, неизменяемой, организационной основы организации и накапливающихся, необратимых, поступательных изменений.

Наличие базовой основы необходимо нам, чтобы показать преемственность изменяющейся организации. Только при этом условии, возможно, говорить о развитии. Замена организационной основы приведет к созданию новой организации, а накопленные изменения, потеряв связи с базовой основой, будут лишены своего смысла.

Накапливающиеся, необратимые, поступательные изменения системы являющиеся содержанием развития устанавливают взаимосвязи между базовой основой и уже накопленными изменениями. Эти элементы можно разделить на две группы:

- изменения, привносимые извне;
- изменения, порождаемые системой.

Первая группа является неизбежным результатом открытости системы. Они изменения являются внешним воздействием и не всегда предсказуемы и управляемы, чаще всего они вступают в противоречие с установленной стратегией и требуют ее видоизменения. Такие изменения неизбежно будут встроены в систему сложившихся взаимосвязей между базовой основой и накопленными ранее изменениями, но какое-то время система будет воспринимать их как факторы нестабильности, и будет пытаться отторгнуть. Примером таких изменений будут все изменения, производимые в организациях на основании требований нормативных актов, или уполномоченных государственных органов. К числу таких же изменений, возможно, отнести все случаи «революционного» менеджмента.

Вторая группа - изменения, порождаемые системой результат внутренних свойств системы, способности к обучению, реагированию и порождению новых свойств. Главное качество таких изменений – способность органически вливаться в систему. Самым легко принимаемым изменением такого типа будет разрастание системы.

Структура развития организации будет весьма индивидуальна, но для того, чтобы считать ее продуктом целенаправленной деятельности необходимо выстраивать ее по направлению вектора стратегического развития. От текущего состояния к видению организации. Параллельно вектору должны располагаться:

- политики организации (функциональные стратегии);
- стратегические проекты;
- межфункциональные программы.

В целом модель структуры стратегического развития можно представить в виде следующей схемы.

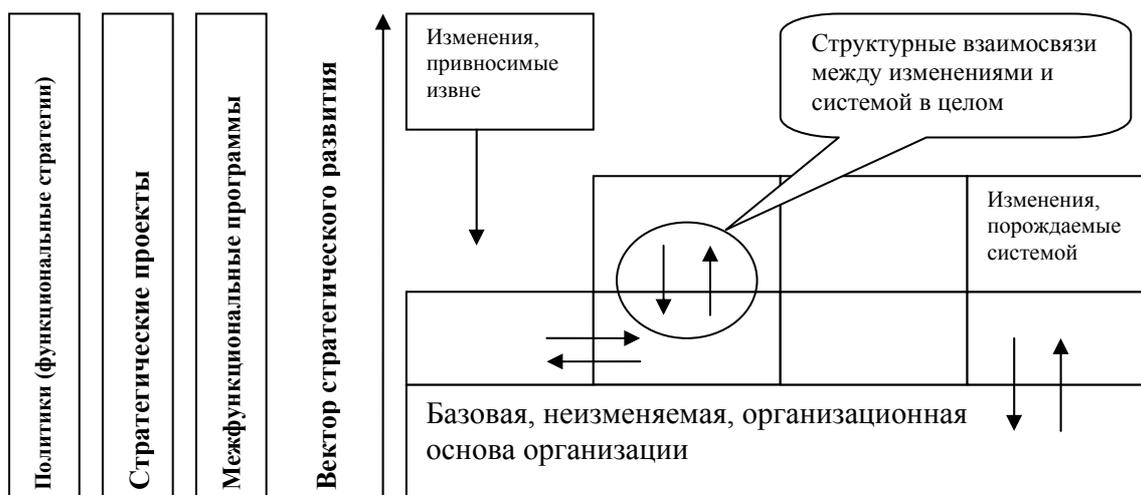


Рис. 3.1. Модель состава стратегического развития

На процесс развития организаций влияет несколько факторов:

- изменения внешней среды (экономика, политика, этика, культура и др.);
- изменения внутренней среды (переход на новые технологии, перемещения работников и др.);
- потребности и интересы человека и общества;
- старение и износ материальных элементов;
- изменение экологии;
- технический прогресс;
- глобальное состояние цивилизации¹.

Сочетание целей организации и характер установленных между ними взаимосвязей одна из основных описательных характеристик стратегического развития, поскольку они определяют не только вектор развития, но и закладывают каркас в морфологию системы. Четкое их описание позволит говорить о реализуемости стратегии. Кроме того, определение целей один из важнейших этапов на пути от идеи к воплощению. Определение целей позволяет сделать шаг от стратегического видения организации и ее миссии к непосредственному планированию деятельности. Формированию программ, которые по определению консультационной фирмы «Мак-Кинси» являются «запланированными практическими действиями для достижения долгосрочных стратегических целей. Программы включают планы действий с временным графиком их выполнения и четким описанием необходимых ресурсов².

¹ Стратегическое развитие организаций / под рук. и ред. Ю.Н.Лапыгина – Владимир, 2004 С.7

² Реструктурирование предприятий – М.:Дело,1996. с.194

Формирование программ должно происходить с учетом принципов развития:

- инерции – изменение потенциала (суммы ресурсов) системы начинается спустя некоторое время после начала воздействия изменений во внешней или внутренней среде и продолжается некоторое время после их окончания;
- эластичности – скорость изменения потенциала зависит от самого потенциала;
- непрерывности – процесс изменения потенциала системы идет непрерывно, меняются лишь скорость и знак изменения;
- стабилизации – система стремится к стабилизации диапазона изменения потенциала системы.¹

Именно на основе программ происходит большинство актов управленческой деятельности, от приказа по персоналу до решения о закупках материалов. Программы превращают абстрактные цели в набор понятных и вполне осязаемых задач для исполнителей всех уровней. В этом случае они являются препятствием для субъективных толкований стратегии и ее целей.

Программы детализируют выработанные стратегии и определяют не только необходимые действия по достижению обозначенных целей, но и потребные для этого ресурсы. Программы и стратегии соотносятся как часть и целое, то есть стратегию можно представить системой программ.²

Программы определяют подходы, необходимые действия и практические шаги по обеспечению управления отдельными подразделениями организации или ее функциями.

В зависимости от поставленных целей программы могут быть как функциональными, так и межфункциональными.

Функциональные программы конкретизируют отдельные детали развития в общей стратегии развития и функциях организации, как программа привлечения к работе в организации новых членов, или внедрения новой услуги.

Межфункциональные программы затрагивают несколько стратегических целей и структурных элементов организации. Примером межфункциональной программы может служить программа унификации методов принятия управленческих решений, во-первых, она затронет все структурные подразделения организации, во-вторых будет встраиваться во все функции организации.

Чаще всего в организации должны разрабатываться две группы взаимосвязанных стратегических планов:

¹ Стратегическое развитие организаций / под рук. и ред. Ю.Н.Лапыгина – Владимир, 2004 С.8

² Ю.Н.Лапыгин Основы стратегического управления. Часть 2. – Владимир.: ВГПУ, ВвлГУ, ВИБ, 2002. -76 с. 36

1. Стратегия на 10-15 лет, которая закрепляет видение организации и основные направления деятельности.

2. Планы развития организации на срок от 1 года до 5 лет. Главным содержанием которых служат перспективы совершенствования деятельности, предложение новых услуг, новых технологий. К числу таких планов можно отнести: план диверсификации; ликвидационный план; план НИР.

В большинстве случаев программы относятся ко второй группе планов организации это связано с их характером. Программы выполняют в общей стратегии организации роль планов-проектов с установлением желаемого объективного и измеряемого результата. Программа должна включать в себя помимо перечня мероприятий направленных на достижение целей, конкретное указание на необходимые ресурсы и исполнителей. А эти условия с трудом поддаются долгосрочному планированию.

Программы являются основой для тактического планирования также состоящего из множества функциональных и межфункциональных планов.

Процесс развития сам по себе может являться предметом программы. Несмотря на, казалось бы, слишком общий характер этого понятия применительно к конкретной организации развитие будет выражаться во вполне объективных показателях: охвата рынка, увеличения числа функций, оптимизации издержек, изменении имиджа.

При подготовке программы развития, возможно, нет необходимости пытаться включить все возможные аспекты развития. Необходимо рассматривать только те, которые напрямую связаны с нашим видением организации. В этом сама случае формулировка видения приобретает особое значение, становясь главным критерием относимости.

При создании программы развития разработчик неизбежно столкнется с проблемой дублирования. Программа развития неизбежно будет зеркальным отображением общей стратегии организации. Это связано с ее специфической целью и комплексным характером содержания.

В том случае, если программа комплексная (состоящая из нескольких подпрограмм, охватывающая все основные аспекты деятельности организации), а генеральная цель программы совпадает со стратегической целью организации, можно говорить о модели структуры стратегии. Указанное становится возможным в силу того, что в такой программе имеет место не только состав программ и подпрограмм, отражающий существо стратегии, но и обозначены

связи между подпрограммами и стратегической целью. Таким образом, мы получаем модель структуры и системы стратегического управления организацией, состоящей из взаимосвязанных программ.¹

При создании такой модели у нас нет необходимости прорабатывать ее до объема полновесной стратегии. Допустима такая степень упрощения модели при которой мы можем отслеживать все накапливающиеся изменения системы, направления и условия этого движения. Главной задачей существования такой программы будет поддержание заданного направления и динамики развития. Эта программа в определенном смысле будет методикой для создания других программ. Таким образом, программу развития можно рассматривать как базовую – программу программирования.

Сточки зрения структуры программа развития организации включит в себя: «цели и основные показатели развития; прогноз развития внешнего окружения; продуктово-рыночную стратегию; план диверсификации; ликвидационный план; финансовый план и план инвестиций; перечень важнейших программ и проектов»².

3.3. Особенности функционирования некоммерческих организаций инвалидов на уровне региона

Некоммерческие организации (НКО) обеспечивают выполнение гарантированных государством прав, позволяют формулировать и отстаивать коллективные интересы, оказывают востребованные социальные услуги. При этом НКО активно взаимодействуют с сообществом, властью и бизнесом, играя то роль их партнера то, становясь конкурентом, а иногда выполняя роль их публичного «лица».

За счет своей территориальной обособленности, наличия региональной власти облеченной набором формально определенных полномочий и административным ресурсом, экономических особенностей и предпринимательских традиций регион становится важнейшим фактором влияния на функционирование некоммерческих организаций.

Особенности функционирования некоммерческих организаций инвалидов на уровне региона выражаются прежде всего в уровне развития механизмов межсекторного социального взаимодействия и готовности к нему власти, бизнеса и некоммерческих организаций.

¹ Ю.Н.Лапыгин Основы стратегического управления. Часть 2. – Владимир.: ВГПУ, ВвлГУ, ВИБ, 2002. -76 с. 37

² Ю.Д.Турусин, С.Ю.Ляпина, Н.Г.Шаламова Стратегический менеджмент М.:Инфра-М, 2003. с.180

Разнообразие условий создает уникальную среду существования некоммерческого сектора в каждом из субъектов Российской Федерации. Это разнообразие имеет и негативную сторону, поскольку набор условий, созданных в регионе может различаться от благоприятных до создания агрессивной среды препятствующей развитию некоммерческого сектора.

Первой и основной группой таких условий являются отношения между Некоммерческими организациями и властью. Они представляют собой разработанную совокупность правил, способов, технологий и документации по организации, обеспечению ресурсами и реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в систему функционирования социальной сферы на данной территории¹.

Владимирская область на сегодня имеет довольно развитую систему отношений власти и НКО оформленных в нормативные акты и управленческие решения. Общественные объединения инвалидов в силу их активности и очевидной социальной значимости включились в эти механизмы одними из первых.

Якимец В. выделяет пять групп таких механизмов: конкурсные; социально-технологические; организационно-структурные; процедурные; комплексные². Все они имеют место во Владимирской области.

Владимирская область давно и широко применяет конкурсные механизмы, при которых НКО участвует в конкурсе организованном органами государственной власти или местного самоуправления. В группу таких механизмов входят: социальный заказ, социальный грант, тендер, конкурс социальных проектов, конкурс гражданских инициатив, конкурс авторских программ.

Впервые конкурсные механизмы были опробованы во Владимире в форме муниципального социального гранта. Чуть позже на уровне области начал работать конкурс по поддержке проектов и программ молодежных и детских организаций. Целями конкурса были:

- выявление инновационных форм и методов реализации направлений молодежной политики;
- создание условий для практической апробации, повышения эффективности и качества реализуемых проектов по развитию молодежной политики в области;
- стимулирование деятельности молодежных и детских общественных объединений по вовлечению детей и молодежи в

¹ Якимец В. Переподготовка кадров на муниципальном уровне// «Социальная работа» 2004. №3. С. 46-47.

² Якимец В. Переподготовка кадров на муниципальном уровне// «Социальная работа» 2004. №3. С. 46-47.

социально полезную деятельность¹. Установление столь широкого перечня позволило оказать поддержку разнообразным проектам, в том числе и направленным на работу с инвалидами.

Применение социально-технологических механизмов в регионе не так распространено, однако, некоторые из действующих сегодня на уровне муниципалитетов форм социальных услуг изначально были социальной технологией, созданной и опробованной некоммерческими организациями. В числе таких услуг: социальные такси, социальные прачечные, обеспечение лежачих больных постельным бельем. Привлечение в рамках проведения общественных работ для решения проблем инвалидов самих инвалидов широко используется уже в нескольких территориях области.

Организационно-структурные механизмы проявляются в создании властью совместно с НКО новых структур, которым делегируется часть функций по решению совокупности социально-значимых задач. Во Владимирской области это весьма распространенный механизм, однако, к сожалению, сфера его использования зачастую ограничивается согласованием управленческих решений и экспертным консультированием.

Во Владимирской области существует несколько органов работающих по вопросам, напрямую связанным с проблемами инвалидов. Они созданы как на уровне администрации области, так и муниципальных образованиях. Их, возможно, условно разделить три группы на политические, координационные и экспертные.

Первая группа имеет цель – формирование социальной политики в регионе и выполняет задачи:

- обсуждения наиболее значимых проектов областных законов;
- проведения консультаций с депутатами Государственной Думы от Владимирской области, депутатами Законодательного Собрания по проектам областных законов, участие в работе Законодательного Собрания;
- разъяснения общественного значения принятых управленческих решений по социально-экономическим и политическим вопросам среди различных слоев населения и общественных объединений; информированию власти о происходящих в области процессах, принятие соответствующих рекомендаций.

К числу таких органов выполняющих можно отнести: Политический консультационный Совет при Губернаторе

¹ ПОСТАНОВЛЕНИЕ Губернатора Владимирской обл. от 16.06.2004 N 351 "О порядке проведения конкурса проектов молодежных и детских общественных объединений для оказания государственной поддержки"

Владимирской области¹, общественный консультативный совет при главе города Владимира².

Координационные органы выполняют задачи:

- совершенствования нормативной базы и создания условий для успешного взаимодействия НКО с органами местного самоуправления;

- объединения усилий для решения вопросов взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, иных организаций и учреждений с НКО при реализации программ социальной направленности;

- продвижения новых социальных технологий, связанных с вовлечением граждан в решение социальных проблем города и другими формами развития гражданских инициатив.

Эта категория органов самая многочисленная. К ней относятся: координационные советы по делам ветеранов пожилых людей и инвалидов, образованные при администрации области и всех муниципальных образованиях; координационного совета по взаимодействию с некоммерческими организациями при главе города Владимира³.

Привлечение руководителей общественных организаций к участию в работе экспертных органов позволяет не только получать объективные заключения по социально-значимым вопросам, но и повышает статус организаций.

Экспертная функция предусмотрена для многих таких образований, но существуют и те для которых она основная. Таким органом является экспертно-консультативный совет по молодежной политике, работающий при администрации области⁴.

Во Владимирской области работают и структуры, выполняющие делегированные властью функции. Все они работают на уровне муниципальной власти областного центра. В их числе: комиссия по созданию рабочих мест для инвалидов; комиссия по установке телефонов за счет городского бюджета; комиссия по муниципальному социальному гранту. Значительная часть членов этих комиссий представители общественных организаций города.

Во Владимирской области работают и процедурные механизмы межсекторного социального взаимодействия – правила

¹ УКАЗ Губернатора Владимирской области от 21.06.2004 N 10 "О политическом консультативном совете при Губернаторе области".

² ПОСТАНОВЛЕНИЕ Главы города Владимира от 06.11.2002 N 228 "О создании общественного консультативного совета при главе города Владимира".

³ ПОСТАНОВЛЕНИЕ Главы города Владимира от 28.01.2003 N 40 "О создании координационного совета по взаимодействию с некоммерческими организациями".

⁴ ПОСТАНОВЛЕНИЕ Главы администрации Влад. обл. от 07.04.2000 N 236 "Об экспертно-консультативном совете по молодежной политике".

сотрудничества НКО и власти при решении определенной категории класса задач. К числу таких механизмов относятся: согласование строящихся объектов социальной сферы на предмет их соответствия условиям по обеспечению их доступности для лиц с ограниченными физическими возможностями, выявление граждан нуждающихся в дополнительных мерах социальной поддержки; привлечение представителей общественных организаций к подготовке нормативных актов затрагивающих интересы инвалидов.

Примером комплексных механизмов, несущих в себе черты нескольких видов взаимодействия можно назвать работу по формированию городских социальных программ на всех этапах, начиная от сбора предложений до анализа проектов программ. Примером удачного взаимодействия можно назвать работу над программой по обеспечению доступности жизненной среды инвалидов. Сведения об общественных зданиях и местах нуждающихся в приспособлениях облегчающих жизнь инвалидов, были собраны активистами общественных организаций и стали основой городской программы.

По мере развития сферы частного бизнеса растет значение его отношений с некоммерческим сектором. Применительно к общественным организациям инвалидов нас, прежде всего, будет интересовать три основных направления этих отношений: сотрудничество в контексте социально-ответственного бизнеса; кооперация в рамках благотворительной деятельности; участие бизнес-ассоциаций в деятельности третьего сектора.

Существует еще одна группа социального взаимодействия отношения между некоммерческим сектором и сообществом. Эта группа отношений возникающих в момент работы по формированию общественного мнения и реализации мероприятий по социальному маркетингу. Особенностью этой группы является отсутствие формализованных механизмов и зависимость от личности лидера. Исключением можно считать только попытки стимулировать активность средств массовой информации по отношению к социальной проблематике¹.

Для определения стратегии некоммерческой организации важно четко представлять ее место в системе некоммерческих организаций региона. Владимирская область, как и каждый субъект Российской

¹ Постановление Губернатора Владимирской области от 06.03.2003 г. №101 «О проведении ежегодного конкурса журналистских работ на лучшую публикацию и телерадиопрограмму социальной направленности».

Федерации, имеет свою уникальную структуру некоммерческого сектора.

Развитие общества приводит к постоянному усложнению системы негосударственных структур выполняющих социальные задачи.

Разнообразие некоммерческих организаций объединяет два основных признака. Во-первых, такая организация не имеет извлечение прибыли в качестве основной своей цели. Конечно, деньги, так или иначе, получение доходов являются одной из задач организации, но это, прежде всего ресурс для достижения основных целей организации. Во-вторых, некоммерческая организация не распределяет прибыль между участниками организации. Это означает, что участники организации не преследуют напрямую собственных финансовых целей, создавая НКО, либо, участвуя в ее работе. Имеется и ряд специфических характеристик НКО не универсального характера. Их комбинации, в сущности, и формируют уникальные организационно-правовые формы НКО. К числу таких определяющих характеристик относятся:

- особенности целей создания и деятельности организации (определение целей в гражданском законодательстве является ключевым признаком организационно-правовой формы НКО. Именно под них подбираются остальные формирующие компоненты, и используются, как инструмент достижения этих целей);
- особенности участников НКО (В данном случае учитываются их особенности как юридических субъектов от общего деления на физические и юридические лица до дополнительных требований предъявляемых к участникам в некоторых НКО);
- наличие либо отсутствие системы членства. (Любое участие в деятельности НКО может основываться на разной степени включенности субъектов в его механизмы. Жесткость построения отношений участников НКО и самой организации важная описательная характеристика);
- особенности имущественного режима НКО. (Они включают в себя несколько групп отношений. Учредительные взносы при создании НКО. Порядок и характер внесения регулярных взносов. Отношение учредителей к имуществу внесенному в НКО. Финансовая ответственность учредителей (участников) за деятельность НКО).

Область с учетом четкой территориальной обособленности, единых нормативных требований, общих традиций функционирования некоммерческого сектора дает основания для изучения сообщества НКО, как целостной системы.

Идеальный образ структуры сообщества НКО предполагает довольно высокий уровень свободы создания и деятельности НКО и

состояние сообщества, при котором количество и спектр некоммерческих структур соответствует потребностям гражданского общества. В таком сообществе существуют только востребованные организации. Но как всякий идеал он, скорее всего не достижим. Реальная структура сообщества НКО региона сформирована за счет взаимодействия значительно большего количества факторов многие, из которых не поддаются прогнозированию. При рассмотрении модели сообщества областных НКО необходимо учитывать существование организаций «призраков» не осуществляющих реальной деятельности, но сохраняющих статус юридического лица.

Мы попытаемся выделить ряд самых значимых факторов, позволяющих строить модель сообщества НКО Владимирской области хотя бы в первом приближении.

Начнем выстраивать гипотетический образ сообщества НКО Владимирской области с выяснения правовой основы их появления.

В основе деятельности НКО в Российской Федерации лежат положения Гражданского Кодекса и Федерального закона «О некоммерческих организациях». Помимо этих нормативных актов специфические организационно-правовые формы организаций и особые виды деятельности закрепляются в отдельных нормативных актах.

Вторым компонентом, влияющим на формирование сообщества некоммерческих организаций, будет наличие проблемного поля, в котором государство и местное самоуправление не работает, либо делает это неэффективно. Сфера социальной защиты инвалидов является ярчайшим примером такого поля. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" четко очерчивает это проблемное поле, перечисляя обязательства государства по реабилитации инвалидов. В том числе:

1) медицинская реабилитация инвалидов, которая состоит из восстановительной терапии, реконструктивной хирургии; протезирования и ортезирования (оказание квалифицированной медицинской помощи инвалидам, включает и льготное лекарственное обеспечение);

2) профессиональная реабилитацию инвалидов, которая состоит из профессиональной ориентации, профессионального образования, профессионально-производственной адаптации и трудоустройства;

3) социальную реабилитацию инвалидов, которая состоит из социально-средовой ориентации и социально-бытовой адаптации.

Кроме того, продекларирован дополнительный набор прав и гарантий, каждое из которых может служить предметом деятельности НКО:

- право на получение необходимой информации;
- обеспечение условий инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям);
- обеспечение беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, средствами связи и информации (включая средства, обеспечивающие дублирование звуковыми сигналами световых сигналов светофоров и устройств, регулирующих движение пешеходов через транспортные коммуникации);
- транспортное обслуживание инвалидов;
- предоставление жилых помещений инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, с учетом состояния здоровья и других заслуживающих внимания обстоятельств;
- обеспечение дошкольного, внешкольного воспитания и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида;
- предоставление детям-инвалидам дошкольного возраста необходимых реабилитационных мер и создаются условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа. Для детей-инвалидов, состояние здоровья которых исключает возможность их пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа, создаются специальные дошкольные учреждения;
- создание необходимых условий для получения образования и профессиональной подготовки;
- гарантии трудовой занятости федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда.
- социально-бытовое обслуживание инвалидов;
- право на санаторно-курортное лечение в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида на льготных условиях (Инвалиды I группы и дети-инвалиды,

нуждающиеся в санаторно-курортном лечении, имеют право на получение на тех же условиях второй путевки для сопровождающего их лица);

- материальное обеспечение инвалидов, включающее в себя денежные выплаты по различным основаниям (пенсии, пособия, страховые выплаты при страховании риска нарушения здоровья, выплаты в счет возмещения вреда, причиненного здоровью, и другие выплаты), компенсации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
- предоставление организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности льгот по оплате лекарств, санаторно-курортного лечения; по транспортному обслуживанию, кредитованию, приобретению, строительству, получению и содержанию жилья; по оплате коммунальных услуг, услуг учреждений связи, предприятий торговли, культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений¹.

С момента создания закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в 1995 году до настоящего времени ни одна из декларированных гарантий не реализуется в объеме, востребованном инвалидами.

Вот только несколько иллюстраций. По данным департамента социальной защиты населения во Владимирской области проживает 135,8 тысяч инвалидов, что составляет 8,7 процентов от общего числа жителей области (приложение 2) при этом в последние 15 лет имеется устойчивая тенденция к увеличению числа инвалидов.

Сорок процентов от общего числа инвалидов имеют пенсию ниже прожиточного минимума.

Восстановительное или поддерживающее лечение необходимо почти 93 процентам инвалидов, 85 процентов нуждаются в постоянном амбулаторном лечении. Почти половина инвалидов испытывают необходимость в стационарном лечении. Эти показатели значительно превосходят возможности учреждений здравоохранения области.

Важным элементом медицинской реабилитации является доступность лекарственного обеспечения, а в некоторых случаях она является необходимым условием продолжения жизни.

На учете в органах социальной защиты населения Владимирской области стоит 173,7 тысяч человек, имеющих право на получение бесплатных медикаментов и 123 тысячи человек, имеющих право на 50 процентную скидку. Недостаточное финансирование

¹ Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

(недофинансирование составляет в среднем 40%) и постоянный рост цен на лекарственные препараты приводит к тому, что по ожидание лекарства выписанному рецепту составляет 2-3 месяца.

Остро стоит проблема занятости инвалидов. Человек, имеющий в соответствии с законом право на льготные условия и режим труда невыгоден работодателю. Доля инвалидов имеющих статус безработного в общей численности инвалидов превышает 85 процентов. Большое значение в вопросах трудовой занятости инвалидов имеет низкое число приспособленных рабочих мест, транспортная недоступность и иные факторы доступности объектов социальной инфраструктуры. Все это приводит к тому, что работает только 5 процентов от желающих работать инвалидов, тогда как в мире этот показатель доходит до 40 процентов.

Эти данные во многом объясняют общественную активность на данном проблемном поле.

Третий и, пожалуй, ключевой компонент, влияющий на формирование сообщества некоммерческих организаций это люди, обладающие достаточной активностью и уровнем подготовки способные объединять и объединяться, проявлять себя как лидеров при разрешении конкретных проблем. Немаловажным фактором, который влияет на факт существования третьего сектора, будет культура и традиция самоорганизации граждан, проживающих в конкретной территории. Все это обстоятельства первого уровня, которые позволят нам сказать вообще будут у нас создаваться некоммерческие организации и в каком количестве.

Кстати вполне допустим и обратный процесс оценки состояния первой группы критериев через реальную статистику создания НКО. При этом необходимо принять во внимание неизбежную погрешность, вызванную тем, что учет общественных организаций, проводимый органами юстиции не всегда совпадает с числом реально действующих НКО. Немалое их число существует только на бумаге. Это вызвано различными причинами: разладом среди учредителей, исчезновением мотивации у участников, утрата потребности в НКО в связи с достижением цели и многими другими причинами. Поэтому при рассмотрении сообщества НКО действующего в регионе на реальном отрезке времени необходимо принимать в расчет только «живые» организации.

Определить состояние организации, возможно только четко выяснив критерии отбора. На наш взгляд к числу таких критериев можно отнести:

- Наличие реальных участников (учредителей);
- Существование действующих органов управления;

- Регулярное проведение акций либо иных мероприятий в рамках уставной деятельности;
- Работа в регионе сроком не менее одного года.

Таким образом, число НКО действующих во Владимирской сократится с 1625 зарегистрированных в органах юстиции до 500 реально функционирующих.

На втором этапе рассмотрения региона, как среды существования некоммерческих организаций нам необходимо проанализировать структуру проблемного поля, в котором работают НКО. Оно будет уникально для каждой области и будет основываться на следующих факторах:

- демографическом составе населения муниципального образования;
- уровне социального расслоения;
- группировке по профессиональному признаку;
- комплексе основных социальных и экономических проблем территории;
- структуре и эффективности работы властных органов.

При этом проблемное поле не будет единым и, скорее всего, будет представлять собой своеобразный слоеный пирог. Где каждый слой это особая проблемная группа. И на каждом из слоев будет формироваться свое подсообщество НКО. Конечно, существуют организации, пытающиеся работать одновременно на поле защиты прав социально-незащищенных групп населения и в тоже время развивая культуру или спорт. Но в большинстве случаев это будет, исключением. Специализация не только predetermined особой мотивацией создателей НКО, но и является одним из условий его эффективности. Широкая специализация характерна для больших организаций имеющих разветвленную сеть отделений, но и в этом случае специализация будет иметь место в виде специализации функциональных подразделений.

Различная актуальность социальных проблем неизбежно сделает неравномерным распределение организаций между определенными нами подгруппами проблемного поля. На третьем этапе нам нужно выяснить, что влияет на количественное распределение НКО по этим слоям. Прежде всего, это объективные по отношению к НКО качественные и количественные показатели актуальности проблемного поля.

При этом качественный показатель актуальности (сколько серьезны и болезненны проблемы, включенные в эту группу);

Количественный показатель говорит о числе людей на самом деле прямо или косвенно он затрагиваемых проблемой;

Политический показатель актуальности отражает внедряемые со стороны власти представления о важном для общества. Он имеет вполне измеримые критерии оценки, так как она выражается в систему государственных поощрений и льгот. Государство и местное самоуправление, так или иначе, для своих целей будет стимулировать общественную активность. Возможность привлечения государственных ресурсов имеет серьезное значение при формировании состава сообщества некоммерческих организаций.

Кроме того, на этом уровне формирования сообщества большое значение имеет и такой субъективный фактор, как активность вовлеченных в конкретный слой проблем людей и наличие в их числе явных лидеров. Зачастую этот фактор иногда может оказывать большее влияние, чем объективная актуальность.

Иллюстрацией количественного распределения НКО по проблемным слоям может быть статистика Владимирской области. Сложившийся рейтинг во многом предопределен сочетаниями разных видов актуальности. Так выглядит группа лидеров среди приоритетных сфер деятельности НКО.

- Профессиональные союзы -841 организация;
- Общественные организации, ориентированные на защиту прав слабо защищенных категорий граждан - 245 организация;
- Организации, работающие в сфере культуры и спорта технического творчества - 150 организаций;
- Молодежные и детские -39 организаций;
- Организации гражданских инициатив - 4 организации.

Значительное преобладание профсоюзных организаций вызвано не только значительной актуальностью проблематики трудовых отношений, но и особенностями функционирования профсоюзов (оформление первичных организаций как юридических лиц).

С учетом этого обстоятельства организации ориентированные на защиту прав слабо защищенных категорий граждан, в том числе и инвалидов, выйдут на первое место.

Для модели состава сообщества некоммерческих организаций имеет значение распределение организаций по организационно-правовым формам.

В настоящее время российское законодательство предлагает нам 17 организационных форм НКО (приложение 3).

Анализ ключевых отличий организационно-правовых форм дает нам возможность создать в общем, виде представить алгоритм которому обычно следуют при выборе организационно-правовой формы при создании НКО (приложение 4). С точки зрения сообщества распределение НКО по организационно-правовым формам должно основываться на наборе и особенностях целей

организации. Однако, помимо этого необходимо учитывать субъективный фактор «освоенности» организационно-правовых форм, своего рода компонент традиционности. Так во Владимирской области существует 841 профсоюзная организация, 640 общественных организаций, 54 общественных движения и 84 фонда. Иные формы встречаются крайне редко.

Несмотря на то, что место конкретного НКО в системе сообщества определяется вполне описываемыми институциональными особенностями и факторами среды нам необходимо учитывать еще одно обстоятельство крайне важное для определения способности организации к взаимодействию с другими НКО или представителями других секторов. А именно вектор направленности работы НКО относительно членов организации и различных внешних по отношению к организации обстоятельств. Выделим основные векторные направления.



Рис. 1.3. НКО ориентированные на удовлетворение специфических потребностей их членов

Участники такой НКО взаимодействуют исключительно внутри организации, заинтересованность во внешних контактах практически отсутствует. Из числа общественных организаций инвалидов к этой группе относятся различные клубы общения, группы взаимной поддержки и т.п.

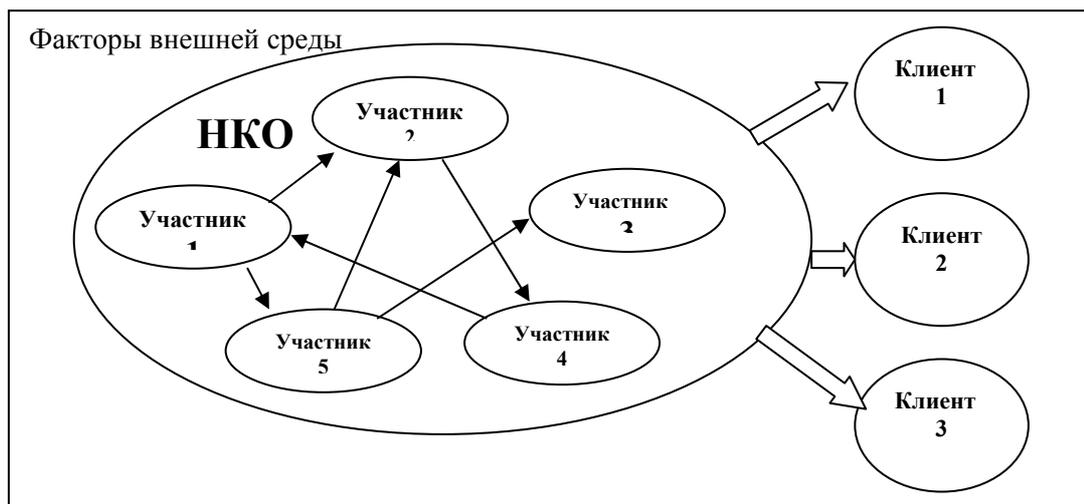


Рис. 3.2. НКО ориентированные на удовлетворение потребностей
КЛИЕНТОВ

Участники НКО взаимодействуют между собой внутри организации с целью оказания услуг, в том числе и социально значимых, клиентам не являющимся учредителями или членами организации, внешние контакты также ориентированы на удовлетворение интересов клиентов.

К числу таких организаций, возможно, отнести объединения представляющие бесплатную юридическую помощь, социальный патронаж.

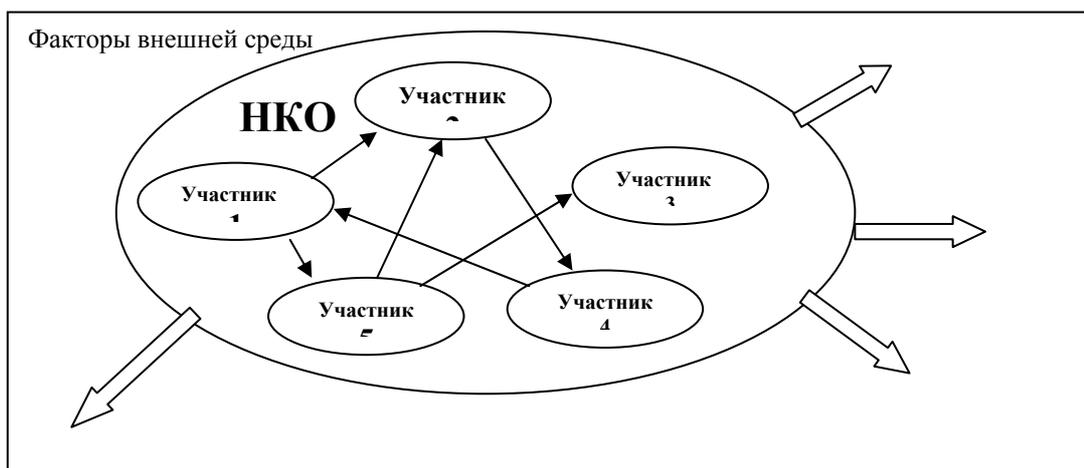


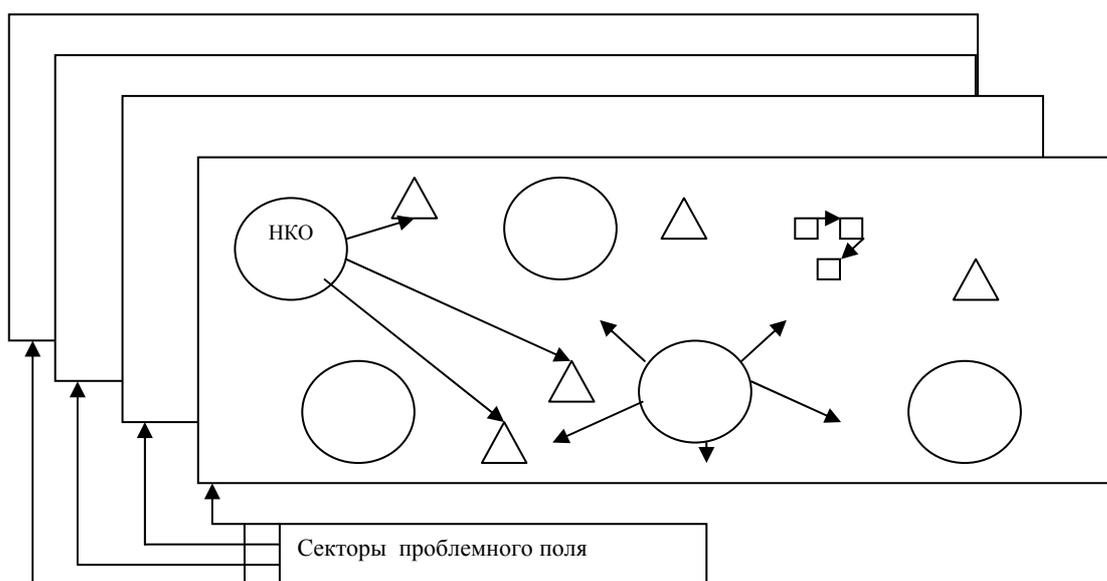
Рис. 3.4. НКО направленные на изменение факторов внешней
среды

Участники НКО взаимодействуют между собой внутри организации с целью изменения внешних по отношению к

организации факторов. К числу, которых относятся и структуры представляющие другие сектора (бизнес и власть). Они устремлены на социальное переустройство.

Потенциал таких организаций в вопросах межсекторного взаимодействия во многом будет зависеть на изменение, каких факторов они будут направлены. В качестве чего будут выступать БИЗНЕС и ВЛАСТЬ – объекта воздействия или субъекта взаимодействия.

Таким образом, систему некоммерческих организаций региона можно рассмотреть в виде следующей схемы.



Примечания:

- - НКО различных организационно-правовых форм
- △ - потенциальные клиенты НКО
- - участники НКО

Рис. 3.5. Модель состава региональных НКО

Если исходить из предложенной схемы построения сообщества некоммерческих организаций в анализе сообщества общественных организаций инвалидов то будет видно, что на сегодняшний день они не так гармоничны и в большинстве случаев распределяясь по проблемному полю, неравномерно создают избыточную конкуренцию.

На территории Владимирской области работают 69 некоммерческих организаций декларирующих работу с инвалидами в качестве основной своей цели (приложение №4). Помимо этих организаций существует около 20 общественных объединений инвалидов, не имеющих статуса юридического лица, что в прочем не мешает им вести активную работу и приносить пользу, внедряя новые социальные технологии. По территории Владимирской области НКО инвалидов распределены не равномерно. Так 30 общественных организаций инвалидов расположены во Владимире, в то время как существуют территории, в которых такой общественной деятельности практически не проводится.

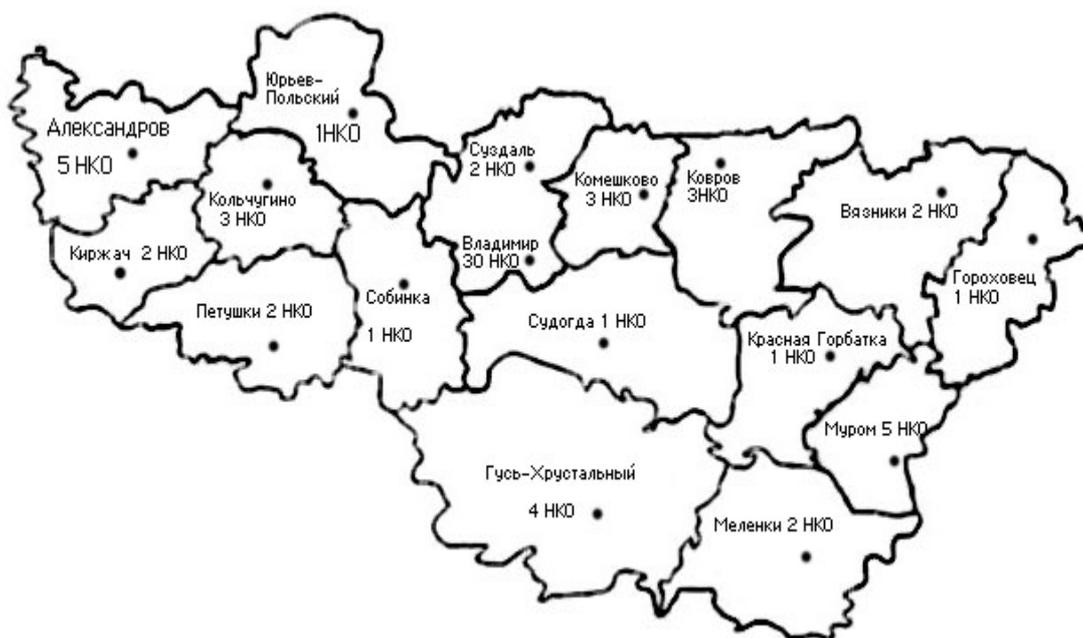


Рис. 3.6. Размещение НКО инвалидов по территории Владимирской области

Из них 15 организаций направляют свою деятельность исключительно на своих членов (к числу этих организаций можно отнести и 20 объединений не имеющие статус юридического лица), 4 организации ориентированы на работу с клиентами, не существует ни одной организаций, которая занималась бы исключительно изменением внешней среды. В тоже время 50 организаций инвалидов позиционируют себя, как универсальные.

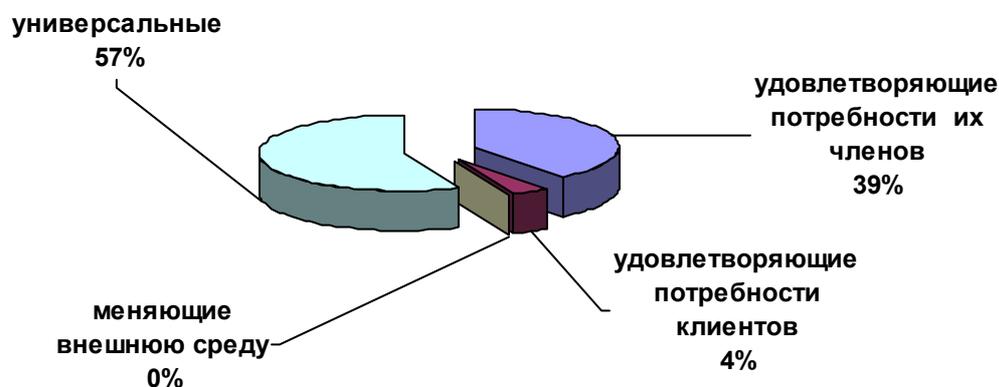


Рис. 3.7. Состав НКО инвалидов во Владимирской области по направленности деятельности

3.4. Формирование социальной политики и механизмов участия инвалидов в решении экономических проблем муниципального образования

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003г. № 1163-р, предусматривается реформирование социальной политики России, пересмотр и отмена ряда социальных льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для малоимущих и наиболее уязвимых слоев населения¹.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит оказание социальной поддержки населению к вопросам местного значения. Принятый и вступивший в силу с 1.01.2005г. (за исключением некоторых положений) Федеральный закон 122 – ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

¹ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003г. № 1163-р.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» внес существенные изменения в формирование социальной политики¹.

Федеральный закон № 122 от 22.08.2004 такие категории как «льгота», «защита» заменил на понятия «меры социальной поддержки», «поддержка». Расходные обязательства по социальной поддержке населения разграничены и определены как:

- расходные обязательства Российской Федерации;
- расходные обязательства Субъекта Российской Федерации;
- расходные обязательства муниципального образования.

Этот закон, как указано в его преамбуле, позволяет решать задачи обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, обеспечения экономической безопасности государства и приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации в соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Закон определил развитие общества как развитие правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

При переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного закона, субъекты РФ и муниципальные образования должны:

- при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств;
- реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения

¹ Федеральный закон №122 – ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

- стабильности правового регулирования;
- представлять гражданам возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям. В частности, посредством установления временного регулирования общественных отношений;
 - не допускать при осуществлении введения закона ущемления гражданами социальных прав и свобод других лиц.

Плановая экономика советского времени и рыночная экономика принципиально отличаются друг от друга самым подходом к организации социальной защиты населения в прошлом и организации социальной поддержке населения с января 2005г. Советская система стремилась обеспечить всеобщую экономическую стабильность и социальную поддержку. Предполагалось, что все граждане без исключения могут рассчитывать на государственные социальные льготы.

В большинстве стран с рыночной экономикой социальная поддержка имеет направленный характер и предоставляется лишь некоторым социальным группам: молодёжи, престарелым, инвалидам, малоимущим и безработным. Самый серьёзный недостаток плановой экономики советского времени заключался в том, что она обходилась государству чрезвычайно дорого и, в конечном счете, оказалась ему просто «не по карману». Обещания заботиться обо всех и каждом в значительной мере ускорили финансовое банкротство правительства, а сильно развитое иждивенчество и патернализм – и всей системы.

Второе различие двух систем состоит в объёме государственных льгот. Советская система гарантировала трудящимся практически все существующие виды социальной поддержки: бесплатное медицинское обслуживание, жильё, рабочие отпуска, пенсии, стабильный уровень доходов и даже рабочее место. В условиях рыночной экономики очень многие практически не получают помощи от государства, а тем, кто её получает, приходится довольствоваться весьма ограниченным кругом социальных льгот.

Третье различие двух систем заключается в механизме предоставления экономической поддержки. В советской экономике государственное предприятие было центром всей системы социальных гарантий. Всевозможные льготы - медицинское обслуживание, жильё, отпуска, дошкольные учреждения - распределялись не государством, а непосредственно предприятием. В рыночных условиях предприятия тоже предлагают своим работникам определённые льготы, однако огромная доля средств на социальные расходы поступает всё же со стороны государства.

Наиболее острой бюджетной проблемой, определяющей весь характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является несбалансированность ресурсов и обязательств. Она присуща всем уровням бюджетной системы, и ответственность за сложившуюся ситуацию в значительной мере лежит именно на федеральных органах государственной власти. В нашей стране это также актуально, и Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно говорил об этом: «...государство по-прежнему не исполняет часть взятых на себя обязательств. Это касается, прежде всего, социальных гарантий, предусмотренных законами. Мы не обеспечиваем в полном объеме финансирование льгот и социальной помощи ветеранам и инвалидам. Накопилась значительная задолженность по детским пособиям. Эти и другие федеральные обязательства, исполнение большей части которых возложено на региональные и местные бюджеты, финансируются приблизительно на треть.

Оказывая помощь всем сразу, мы не можем реально защитить малообеспеченных граждан»¹.

Социально-ориентированная рыночная экономика - это экономика, основанная на рыночных отношениях и частной собственности, в которой государство использует налоги и бюджетные ассигнования для того, чтобы гарантировать своим гражданам элементарную экономическую стабильность. Эта привлекательная идея нашла повсеместное применение в развитых индустриальных странах, хотя порой она и носит иное название. Социально-направленной рыночной экономике присущи следующие ключевые элементы:

- **пособия по безработице.** Выплаты безработным, нацеленные на поддержание их жизненного уровня до тех пор, пока они не найдут новую работу.

- **пенсии по возрасту.** Государственные выплаты пожилым людям.

- **пенсии по нетрудоспособности.** Государственные выплаты людям, потерявшим трудоспособность по медицинским причинам.

- **пособия малообеспеченным слоям населения.** Государственные выплаты семьям с доходом ниже прожиточного минимума.

- **система здравоохранения.** Гарантированный доступ к системе медицинского обслуживания.

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу».

Таблица 3.2

Выплаты «льготникам»

| Категории | Численность в городе (тыс.руб.) | Размер выплат с учетом соцпакета с 2005г. (руб.) | Размер выплат за вычетом соцпакета с 2005г. (руб.) |
|--|---------------------------------|--|--|
| ФЕДЕРАЛЬНЫЕ: | | | |
| Инвалиды войны | 1078 | 2000 | 1550 |
| Участники Великой Отечественной войны | 1944 | 1500 | 1050 |
| Ветераны боевых действий | 1209 | 1100 | 650 |
| Военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев | 402 | 600 | 150 |
| Лица, награжденные знаком «Житель блокадного Ленинграда» | 170 | 1100 | 650 |
| Лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны | | 600 | 150 |
| Члены семей погибших инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и участников боевых действий | 2983 | 600 | 150 |
| Герои СССР, герои Российской Федерации, герои социалистического труда, граждане, награжденные орденом «Славы» | 10 | 3500 | 3050 |
| Инвалиды 1-й группы | 6152 | 1400 | 950 |
| Инвалиды 2-й группы | 24047 | 1000 | 550 |
| Инвалиды 3-й группы | 5181 | 800 | 350 |
| Дети-инвалиды | 1314 | 1000 | 550 |
| Граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие Чернобыльской катастрофы | 630 | До 1000 в зависимости от статуса граждан – носителей льгот. Размер ежемесячной денежной выплаты указан без вычета стоимости набора социальных услуг. | |
| Граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии в 1957. на ПО «Маяк» | 18 | Приравниваются к чернобыльцам | |
| Граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне | 2 | Приравниваются к чернобыльцам | |
| Граждане, награжденные знаком «Почетный донор России» | 3657 | 500 | 50 |

Все эти льготы предоставляются населению непосредственно, а не по месту работы. Некоторые из них доступны лишь чётко ограниченным слоям населения, например, малоимущим или людям, лишившимся работы. Эта система не предусматривает гарантий пожизненной занятости и, тем более, определённого уровня доходов, за исключением минимального размера оплаты труда.

Таблица 3.3

Размеры региональных льгот

| Категории | численн. в тыс. чел. | 2005г. в руб. |
|---------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Труженики тыла | 128 | 300 |
| Ветераны труда | 34 | 200 |
| Репрессированные | 1 | 370 |
| Лица пострадавшие от полит. репрессий | 1 | 200 |

Помощь должна оказываться тем и только тем, кто в ней действительно нуждается. В этом - одно из отличий эффективной рыночной системы социальной поддержки от советской социальной системы.

Первая задача организации адресной помощи - определить целевую группу.

Второе, найти баланс интересов между гражданами с различным уровнем доходов - теми, кто нуждается в адресной помощи, и теми, кто платит налоги и отчисления от своего дохода в социальные фонды.

Третья задача - добиться стабильного улучшения уровня жизни адресатов программ. Перейти к строго заявительному принципу получения льгот и пособий, гарантированных федеральным, областным и местным законодательством.

В 2004 году общая потребность в подготовке кадров по заявкам предприятий города Владимира составила 8500 человек. Наибольшую потребность в работниках испытывают такие предприятия как ВПО «Точмаш», ОАО «Завод Электроприбор», ОАО «Владимирский тракторный завод» и др. Устойчивым спросом на рынке труда пользуются рабочие профессии: токарь, фрезеровщик, шлифовщик, маляр, штукатур, сварщик, электромонтер, слесарь-сантехник и др.¹.

Где среди этого изобилия вакансий может работать человек с ограничениями здоровья, двигательных возможностей?

¹ «Итоги социально-экономического развития города Владимира за 2004 год» (спецвыпуск к городскому совещанию).

Одной их важных форм участия инвалидов в решении проблем города - представление интересов этой категории граждан при принятии законов и нормативных актов.

Многие инвалиды не хотят быть обузой для окружающих и в меру своих сил, возможностей пытаются быть полезными. Но, к сожалению, многие работодатели не спешат брать на работу таких людей. Каждый человек ощущает себя человеком тогда, когда он занят полезным трудом. *В статье 20 Федерального закона РФ «О социальной защите инвалидов в РФ» сказано, что государство предоставляет инвалидам гарантии трудовой занятости путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда.*

Во Владимирской области с мая 2004 года стал действовать закон «О квотировании рабочих мест инвалидов» во Владимирской области. За май – август органами социальной защиты населения поставлены на учет 1296 предприятий, 443 организации выполнили квоту, 363 предприятия внесли обязательную плату за невозможность выполнения квоты на трудоустройство инвалидов. В областной бюджет перечислено 545,7 тыс. рублей¹.

В 2003 году в городском бюджете впервые появилась строчка «Организация рабочих мест инвалидов» - 100 тыс. рублей². Это неслучайно, т.к. этот год был объявлен Президентом РФ годом поддержки Инвалидов. Комитет по социальной политике в октябре 2003 г рассмотрел вопрос «Об организации рабочих мест инвалидов». Работодателями, организовавшими рабочие места для инвалидов, стали: управление социальной политики г. Владимира – 3 работника в отделе жилищных компенсаций, ВООО «Центр животных «Валента» - 1 чел., ВООО «Ассоциация Родителей Детей - Инвалидов «Свет» - 15 рабочих по уборке и благоустройству скверов и дворовых территорий в летнее время, Владимирское городское отделение ВОИ – 10 людей с инвалидностью проводили уроки доброты в общеобразовательных школах города. Заработная плата этих людей составила – 450 руб. (минимальный размер оплаты труда)³.

В 2004 году в городском бюджете эта строчка составила уже 250 тыс. руб.⁴.

«Каждый имеет право на труд» так записано в статье 37 п.3 Конституции РФ. Родителям детей-инвалидов так же тяжело трудоустроиться в силу необходимости ухода за больным ребенком. С 2001 года ежегодно ВООО АРДИ «СВЕТ» отправляет предложения

¹ По данным департамента социальной защиты населения администрации Владимирской области.

² Бюджет города Владимира на 2003год

³ По данным управления социальной политики администрации города Владимира.

⁴ Бюджет города Владимира на 2004год.

установить для работодателей квоту при приеме на работу родителей детей-инвалидов в размере 1% и ввести ответственность работодателей при несоблюдении данной квоты Президенту РФ, в Государственную Думу РФ. Но, наверное, у депутатов Государственной Думы и у членов правительства нет родственников или знакомых из числа родителей, воспитывающих ребенка – инвалида, и они не знают, что некоторые такие семьи живут на пенсию ребенка – инвалида в размере 1200 рублей, т.к. папы покидают семью, а мамы не имеют возможности устроиться на работу.

Как правило, все представители инвалидных организаций являются членами координационных советов при Губернаторе области или Главе города. Председатель ВОИ - член консультативного совета при Губернаторе области, представитель Городского общества инвалидов – член координационного совета города по проблемам пожилых людей и инвалидов, представитель ВООО «АРДИ «СВЕТ» - член координационного совета по вопросам женщин, семьи и демографии при Губернаторе области и др. Координационные советы – это своего рода «переговорные площадки» между властью и обществом. Например, в январе 2005 года координационного совета города по проблемам пожилых людей и инвалидов рассматривал вопросы «О выделении проездных билетов общественным организациям инвалидов и ветеранов», «Об открытии социальной прачечной», «О лекарственном обеспечении «льготных» категорий граждан¹.

Среди инвалидных организаций развито введение в действие механизмов социального партнерства:

- сотрудничество между этими или другими общественными организациями,
- сотрудничество с муниципальными учреждениями, предприятиями на основе договоров,
- сотрудничество с коммерческими предприятиями, частными предпринимателями.

Пример социального партнерства: сотрудничество ВООО «АРДИ «СВЕТ» с отделом по делам молодежи администрации города и «Молодежным союзом юристов». Отдел по делам молодежи выделил помещение для бесплатных юридических консультаций, Молодежный союз юристов - прислал студентов.

Первым делом этой совместной работы была реализация ст.17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» о 50-ти процентной льготе по оплате жилья и коммунальных услуг семье,

¹ Из плана работы координационного совета города Владимира по проблемам пожилых людей и инвалидов на 2005год.

воспитывающей ребенка-инвалида. В 1996 году во Владимирской области этот закон не действовал. Родители обратились с заявлениями в жилищно-коммунальные органы о предоставлении данной льготы и получили отказы. Собрав все отказы, АРДИ «Свет» обратилась в прокуратуру области о не предоставлении данной льготы. В мае 1997 года вышли распоряжения глав города и области о финансировании 50% оплаты за жилье и коммунальные услуги семьям, воспитывающим детей-инвалидов.

Более 6000 семей, где воспитывается ребенок-инвалид, получили льготу на 50% скидку при оплате за жилье, за коммунальные услуги. Позже удалось реализовать право и в отношении бесплатного проезда для детей-инвалидов и их родителей в городском транспорте, в том числе и в частном, в так называемых маршрутных микроавтобусах. С 1 января 2005 г. нет льготы на бесплатный проезд в городском пассажирском транспорте для детей-инвалидов, их родителей, т.к. на федеральном уровне введена замена льгот на денежные выплаты. Сейчас юридическая служба ВООО «АРДИ «СВЕТ» занимается разъяснением этих законов для людей с инвалидностью. Организация инвалидов обратилась в Правительство РФ, к депутатам Государственной Думы с просьбой внести изменения в законы РФ «О социальной защите инвалидов в РФ», «Об образовании» в редакции от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ.

Например, после отмены льготы на бесплатный проезд в городском пассажирском транспорте инвалидам и детям - инвалидам предлагает внести изменения и установить ежемесячную денежную выплату для обеспечения проезда на всех видах городского транспорта кроме такси родителям детей-инвалидов, опекунам, попечителям и социальным работникам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами, инвалидами 1 и 2 групп с постоянным уходом, инвалидами, передвигающимися на коляске, слепыми.

Денежная выплата предусмотрена только для ребенка инвалида или самого инвалида, но не для сопровождающего лица. А как сможет человек на коляске без сопровождающего лица добраться до школы, института? Ни одно из образовательных учреждений области не оснащено ни пандусами, ни съездами, нет ни одного автобуса, троллейбуса с подъемниками. Но есть героини – родители, мамы, которые ежедневно отвозят своих детей на колясках в институты, школы! Например, для города Владимира: отвезти ребенка – инвалида в школу - 20 дней * 4 поездки * 5 руб. за 1 поездку = 400 руб.

Четыре поездки – это:

- отвезти ребенка в школу;
- вернуться на работу;

- с работы приехать в школу забрать ребенка;
- из школы привезти ребенка домой.

В общественную приемную ВООО «АРДИ «СВЕТ» приходят пенсионеры, инвалиды, студенты. Юристы организации много делают, чтобы помочь людям разобраться в законодательстве.

Многие из обратившихся не знают, какие права они имеют и как ими можно воспользоваться на практике. Ежегодно более 1500 малообеспеченных граждан получают бесплатные консультации наших юристов. Ребята помогают правильно составить документы в нужные инстанции, нередко сами представляют в суде интересы людей, которые обратились за помощью. В последнее время меньше стали приходить на прием родители детей с ограниченными возможностями. На это есть объяснение: изданная и распространенная бесплатно брошюра «Социальная защита детей-инвалидов и их родителей» выпусков 1999, 2001, 2003 годов, юридические консультации в газетах, по радио, работа бесплатных общественных приемных научили родителей самих активно защищать свои права и права детей.

Возникающие новые проблемы члены организации стараются решать цивилизованным путем через судебную защиту. Большую помощь родителям, воспитывающим детей с ограниченными возможностями, инвалидам оказывают юристы во время выездных консультаций в районные города области, поселки. Во время консультаций они разъясняют людям их права и механизмы реализации.

Юридические консультации, защита людей с инвалидностью в суде, досудебные разбирательства – все это очень дорогие услуги у нас во Владимирской области, как и в других городах, но все эти услуги юристы нашей организации оказывают бесплатно.

Попробуем посчитать **экономический эффект** от этой программы социального партнерства.

В нашу организацию 8 лет назад пришли юристы - студенты Владимирских университетов, члены Молодежного Союза Юристов. Сотрудничество получилось взаимовыгодным. Студенты применяли на практике полученные теоретические знания, набирались опыта общения с людьми и к моменту окончания вуза стали квалифицированными специалистами, а организация оказывает бесплатную юридическую помощь. Ребята, придя в нашу организацию студентами, сейчас уже окончили университеты и работают в учреждениях на оплачиваемой работе, но продолжают работать добровольно в наших бесплатных юридических приемных и помогают тем, кто в них нуждается. За это время они утвердились в

выборе профессии, стали дипломированными юристами и выросли до высоко квалифицированных специалистов. Так, например, Алла Валерьевна Голубева работает начальником юридического отдела в коммерческой фирме, написала 4 книги на тему защиты и реализации прав детей-инвалидов, их семей, инвалидов. Татьяна Робертовна Сиверская, автор 2-х книг, в настоящее время работает юристом областной газеты «Владимирские ведомости», Владимир Александрович Демаков – заместитель начальника юридического отдела Владимирского областного пенсионного Фонда, Александр Феофилактов- начальник юридического отдела Владимирского Политехнического Университета, Андрей Геннадьевич Борущкий - начальник отдела в юридической фирме.

До сих пор некоторые из бывших студентов, а теперь дипломированные специалисты 2 раза в неделю работают в нашей юридической приемной после своей основной работы. Каждый опытный квалифицированный юрист руководят работой группы из 2-х, 3-х студентов.

За 9 лет работы организации студенты–юристы отработали добровольно более 50 тыс. часов. Даже если 1 час работы юриста оценить в 10 рублей, то сумма оказанных услуг составит 500 тыс.рублей (15000 малообеспеченных граждан получили эту услугу бесплатно).

Еще один пример социального партнерства. С сентября 1998 года ВООО «АРДИ «СВЕТ» ведет программу «Иппотерапия и Лечебная Верховая Езда». Это еще один метод реабилитации и интеграции людей с ограниченными возможностями через общение с природой.

Ежегодно во время проведения «Иппоэстафеты» организация привлекает средства спонсоров, других организаций не менее чем на 60 тыс. руб.: на покупку футболок, на нанесение на них эмблемы, на оплату автобуса для перевозки детей по этапам, автомашины с фельдшером. Тренеры, коноводы, подсаживающие тренеры, ветеринар, фельдшер, шофер, художник, помощники на этапах (более 20 чел.) – все они работают в этот день добровольно. Конечно, в конце соревнований ребят ждут призы. В этом году призы были приобретены за счет средств городского бюджета на сумму 8780 рублей по конкурсу «Муниципальный Социальный Грант 2004».

А теперь давайте опять посчитаем экономический эффект: созданные рабочие места, в том числе для инвалидов, труд добровольцев, привлеченные средства спонсоров и частных лиц, благотворительная помощь других общественных организаций. А в каких единицах измерить радость, которую приносит ребенку общение с таким удивительным грациозным животным! Какой

восторг ты видишь в глазах детей с тяжелыми двигательными нарушениями, участвующих в соревнованиях на лошадях! А еще большую радость Вы увидите в глазах матерей, когда после года занятий у ребенка перестают «волокаться» ножки, и он начинает их переставлять правильно! Как описать с какой гордостью рассказывала Светлана Геннадьевна про своего сына Семена, когда ему вручали золотую медаль на соревнованиях «Кубок Москвы по программе Специальная Олимпиада»!

И все это стало возможным благодаря объединению усилий организации и государственных, некоммерческих и коммерческих структур.

Инвалидные организации активно участвуют в конкурсных механизмах взаимодействия между НКО и муниципальной властью:

- участие в конкурсах на муниципальный социальный грант¹;
- участие в конкурсах на муниципальный социальный заказ²;
- участие в конкурсах на муниципальный заказ³.

Общественные организации инвалидов участвуют в конкурсах на получение финансирования своих проектов по муниципальному социальному гранту.

Владимирским городским советом народных депутатов была утверждена строка в бюджете на проведение конкурса по муниципальному социальному гранту в размере 500 т.рублей в 2002г., 650 т. рублей в 203 году, 700 т. рублей в 2004году.

В соответствии с решениями Владимирского городского Совета народных депутатов ежегодно определяются приоритетные направления в поддержку общественно полезной деятельности в области социальной поддержки больных, инвалидов, престарелых, малоимущих граждан, защиты детства и материнства, здравоохранения, просвещения, культуры, науки, массовой физической культуры, молодежной политики, охраны окружающей среды, содействия чистоте дворов, улиц и Владимира в целом, содействия охране общественного порядка, содействия развитию общественных объединений, благотворительных и иных НКО, содействия местному самоуправлению и в других областях общественно полезной деятельности.

В 2002г. в конкурсную комиссию поступило 26 заявок от 20 организаций, все они были приняты к рассмотрению. Профинансировано 15 проектов на общую сумму 500тыс.рублей. Дополнительно к бюджетным средствам привлечено 1 млн. 372 тысячи

¹ «Положение о муниципальном социальном гранте в г.Владимире»

² «Положение о муниципальном социальном заказе в г.Владимире»

³ «Положение о муниципальном заказе в г.Владимире»

рублей. Грантополучателями стали 3 организации инвалидов: Владимирская городская общественная организация инвалидов - опорников «Надежда», Фрунзенское районное отделение Всероссийского общества инвалидов, городское отделение Всероссийского общества инвалидов.

В 2003г. в конкурсную комиссию поступило 36 заявок от 28 организаций, все они были приняты к рассмотрению. Профинансировано 23 проекта на сумму 600 тыс. рублей. Дополнительно к бюджетным средствам привлечено 1 млн. 769 тыс. рублей. В конкурсе участвовало 3 организации инвалидов. Это Владимирская областная общественная организация «Ассоциация родителей детей-инвалидов «Свет», Владимирская городская общественная организация инвалидов-опорников «Надежда», городское отделение ВОИ. Владимирское отделение «Российского детского фонда» подало проект, направленный на помощь глухим детям. Проекты этих организаций были профинансированы.

В 2004 г. поступило 36 заявок на сумму 1млн. 300 тыс. рублей, все они были приняты к рассмотрению. В городском бюджете на эти цели предусмотрено 700 тыс. рублей. Конкурсная комиссия рассмотрела все заявки, победителями конкурса стали 20 проектов. В конкурсе участвовало 2 организации инвалидов. Это Владимирская областная общественная организация «Ассоциация родителей детей-инвалидов «Свет», Владимирская городская общественная организация инвалидов-опорников «Надежда». Их проекты выиграли конкурс.

Основными результатами реализации этих проектов являются инновационный характер проектов, повышение качества услуг, снижение затрат бюджета, создание условий для развития конкуренции, повышение общественной и деловой активности горожан.

Участие организаций инвалидов в конкурсе на муниципальный социальный грант еще раз доказывает, что, не смотря на проблемы со здоровьем, ограничения в передвижении, эти организации активно участвуют в экономике города.

Организации инвалидов участвовали в конкурсе на муниципальный заказ в 2003 году. Всероссийское общество глухих - в конкурсе на пошив халатов. Но этот заказ был отдан предприятию из другого города, т.к. предложили выполнить эту работу несколько дешевле, чем ВОГ. Конечно, цель муниципального заказа - получить качественный товар или услугу за меньшие средства. Но в этом случае, считаю, что комиссия приняла неправильное решение. Убеждена, что эту работу надо было отдать ВОГ, которое получило бы заказ, а значит, работу для членов своего предприятия. Работники

города Владимира, а не другой области, получили бы за свой труд заработную плату, налоги поступили бы в бюджет нашего города. В 2004 году ни одна из организаций инвалидов не участвовала в конкурсе на муниципальный заказ.

С 2004 года в городе начал работать новый механизм – муниципальный социальный заказ. Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает преобразование системы местного самоуправления. В сфере развития социальных услуг будут решаться задачи по расширению рынка и повышению качества услуг, развитие негосударственного сектора социальных услуг. В настоящее время некоммерческие организации решают многие социальные проблемы, на которые у муниципалитета «не дошли руки», или не хватило бюджетного финансирования, или просто чиновники не замечали некоторые проблемы.

Например, организация «Красный Крест» предложила городу выполнять такую услугу, как уход за онкобольными на дому. Эта услуга была выставлена на конкурс, других претендентов выполнять ее не оказалось, и этот муниципальный социальный заказ получила организация «Красный Крест». Кроме средств городского бюджета организация привлекла и другие источники: средства немецких друзей, пожертвования владимирских меценатов.

Внедрение механизма муниципального социального заказа принесет много пользы для нуждающихся и, конечно, для людей с инвалидностью. За последние несколько лет появились муниципальные учреждения социального обслуживания: «Центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов», «Центр социальной реабилитации для лиц без определенного места жительства и занятий», «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Островок заботы», «Центр помощи семье и детям», начали работать социальные службы «социальное такси» и «социальная прачечная». Правда, чиновники пока не спешат объявлять конкурсы на выполнение социальных услуг, программ, привлекать к их выполнению негосударственные, некоммерческие, общественные организации.

Заключение

Существуют различные подходы к разработке социальной политики муниципальных образований. Наиболее продуктивным представляется формирование стратегии развития муниципалитета, отталкиваясь от которой можно определить содержание социальной политики, как одной из подсистем общей стратегии.

Социальная политика должна быть направлена на обеспечение благоприятных условий жизни населения и проведения социальных программ, как на конечные цели и результаты экономического роста.

В преодолении социально-экономического кризиса в России важную роль играет система социального партнерства активных субъектов экономических отношений и взаимодействия: представителей государства, бизнеса и наемных работников. Региональное социальное партнерство может быть встроено в систему управления регионом, и стать одним из способов регионального управления, если критериями эффективности работы механизма регионального социального партнерства будут социально-экономические показатели развития региона, направленные на повышение жизненного уровня населения.

Если говорить о реформировании бюджетного процесса, то оно состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами", то есть управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей. Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция "бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования". При этом сам социальный заказ проявляется в рыночной форме, состоящей из двух составляющих – формирования заказа и конкурентных форм поиска наиболее эффективного исполнителя.

Механизм реализации муниципального заказа позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств и наилучшим образом удовлетворить потребности населения. Элементом социального заказа становится альтернативная гражданская служба.

Особенности функционирования некоммерческих организаций инвалидов региона свидетельствуют о большом потенциале партнерства указанных организаций и муниципальных образований в целом, который используется далеко не в полной мере.

Список литературы

1. Материалы совместного проекта ПРООН и Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы РФ «Содействие в совершенствовании и развитии законодательной базы негосударственных некоммерческих организаций и некоммерческого (третьего) сектора», По материалам семинара-совещания 4 декабря 2003 г.. Тема: роль и вклад НПО в социально-экономическое развитие страны», Государственная Дума РФ, 2003 г.
2. Материалы Парламентских слушаний «Проблемы законодательного регулирования деятельности неправительственных некоммерческих организаций», М. Издательства «Олита», 2003 г.
3. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Абросимова Е.А., Цетлин М.Г. Государственный социальный заказ, Москва, Фонд "НАН", 1995 г.
4. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, Школа культурной политики, М., 1996 г.
5. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Доненко И.Е. Социальная реформа: путь к гражданскому обществу, М.: РБФ НАН, 1997 г.
6. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. Смутные времена социальной политики в России, М., РБФ НАН, 1999 г.
7. Хананашвили Н.Л., Зыков О.В., Якимец В.Н., Доненко И.Е., Социальная реформа: путь к гражданскому обществу, Москва, Фонд "НАН", 1997 г.
8. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н., Настольная книга 1999, Методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры. РБФ НАН, 2000 г.
9. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н., Настольная книга 2002, Методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры. РБФ НАН, 2002 г.
10. Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н., Настольная книга 2000, Методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры. РБФ НАН, 2001 г.
11. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Социальное партнерство, В журнале "Деньги и благотворительность" 1 (13), февраль 1997 г. стр. 7-14.
12. Норкин К.Б., составитель д.т.н. Макагонов П.П. Рыночная экономика большого города. Путем ошибок к процветанию, Мэрия Москвы, М., 1996

13. Толмасова А. Социальный заказ в регионах России: проблемы и перспективы. Charities Aid Foundation (CAF) Российское представительство, Москва, 1998г.
14. Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. Пока идут песочные часы, о социальном партнерстве приходится говорить в будущем времени, в журнале "Россия", 6, июнь 1997 г.
15. Гражданские инициативы и будущее России, М., 1997
16. Юрьева Т.В. Некоммерческая организация. Экономика и управление, М., 1998
17. Алексеева О. Третий сектор, или благотворительность для «чайников», М., 1997
18. Российские НКО – лучший практический опыт, М., 1998
19. Грищенко И. О благотворительной деятельности коммерческих и финансовых организаций в республике Беларусь, В журнале "Деньги и благотворительность" 5 (11), октябрь 1996 г.
20. Магид К., Время делать заказы, В журнале "Деньги и благотворительность" 5 (11), октябрь 1996 г.
21. Бурцева Н. Как оформить благотворительное пожертвование. В журнале "Деньги и благотворительность" 4 (10), август 1996 г.
22. Бурцева Н. Налоговые льготы некоммерческих организаций, В журнале "Деньги и благотворительность" 1 (7), январь 1996 г.
23. Бурцева Н. Государственная поддержка некоммерческих организаций. В журнале "Деньги и благотворительность" 3 (9), май 1996 г.
24. Гамольский П. Гранты: порядок учета и налогообложение. В журнале "Деньги и благотворительность" 2 (8), март 1996 г. стр. 5-8.
25. Некоммерческие организации. Правовое положение. Законодательство. Учредительные документы, Юринформцентр, М., 1998
26. Корнелиус Х., Фэйр Ш. Выиграть может каждый. Как разрешать конфликты, Стрингер, М., 1992 г.
27. Альтшуллер Г.С., Злотин Б.Л., Зусман А.В., Филатов В.И. Поиск новых идей: от озарения к технологии, Кишинев, Картя Молдовенянска, 1989
28. Казаков О. Информационный бюллетень, Программа «Поддержка общественных инициатив», М., Сентябрь, 1996г.
29. Лужков Ю.М. Безопасность и устойчивое развитие крупных городов, РАН, М., 1998редприниматель и благотворительность. Результаты исследования. В журнале "Деньги и благотворительность" 1 (7), январь 1996 г. стр. 18-23 и 2(8) март 1996 г. стр. 18-23.

30. Информационно-аналитический бюллетень «Бизнес и общество» (в рамках коалиции «Социально-ответственный бизнес»), за 1998-1999 г.
31. Козлова Н. Юридические аспекты деятельности некоммерческих организаций. В журнале "Деньги и благотворительность" 5, июль 1995 г. с.16-18.
32. Нечаев В. Благотворительная деятельность предприятий В журнале "Деньги и благотворительность" 4, март 1995 г., стр. 2-7.
33. Вербицкий А. Благотворительность предпринимателей: от раздачи милостыни к социальному партнерству, В журнале "Деньги и благотворительность" 4, март 1995 г.
34. Беляева Н. Отношение бизнеса к благотворительности в России: веришь - не веришь В журнале "Деньги и благотворительность" 3, ноябрь 1994 г. стр.2-5.
35. Вербицкий А. Деньги перемен В журнале "Деньги и благотворительность" 3, ноябрь 1994 г. стр.6-8.
36. Гребенник К., Киричук Н., Ярмарки некоммерческих организаций. Новосибирск, СЦПОИ.1998г.
37. Вайнер В., Матросов В. (ред.). Ярмарка социальных проектов и услуг некоммерческих организаций Калуги и Калужской области. Фонд развития деловой культуры, поддержки инноваций и культурных инициатив "Стратегия". Калуга, 5 марта 1998 г.
38. "Ваше право", № 3, 1998, стр. I - VIII .
39. Осипов Г. Россия: национальная идея, социальные приоритеты и интересы. М: Фонд развития соц. и полит. наук, 1997 г.
40. Бuzгалин А., Колганов А., Шульце П. Альтернативы модернизации российской экономики. Моск. отд. Фонда Эберта, Фонд "Альтернативы". М:1997, 447 стр.
41. Ривал Б. Основные положения американской системы муниципальных финансов. NDI. Гарвардский Университет, 1994.
42. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М: "Эдиториал", УРСС, 1998, стр. 285-295.
43. Кристофер В. Эбнер, Р. Дюкарев, Карен А. Фокс, Оливия Холмз. Социальный маркетинг для некоммерческих организаций.
44. Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001 г.
45. Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. Сб. статей/Под редакцией Виноградовой Т.И., СПб.: Норма, 2002 г.

46. Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель К. Ньюман. К.: СП, 1999 г.
47. Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. Сб. материалов. Отв. редактор и составитель К. Ньюман. К.: Институт гражданского общества, 2000 г.
48. О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. Сб. статей под редакцией Лапиной Г., Леоновой И. М.: Благотворительный гуманитарный фонд им. П.А. Флоренского, 199 г.
49. Гражданское общество в поисках пути. Под ред. Сунгурова А.Ю. Приложение к журналу «северная Пальмира». СПб, 1997 г.
50. Социальное проектирование – ресурс взаимодействия общественности и власти. Сб. материалов и рекомендаций. М., Центр Леонгард, 1999 г.
51. Макаренко О., Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. Анализ практики и рекомендации. М.: «Сигналь», 1997 г.
52. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. Сб. статей под редакцией М.Б. Горного СПб.: Норма, 2000 г.
53. Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций. Авторы: О. Алексеева, Г. Джибладзе, И. Доненко, О. Зыков, О. Казаков, Ю. Качалова, К. Киселева, А. Севортьян, Е. Тополева, Н. Хананашвили, М. Черток, В. Якимец. М., март-май 2000 г.
54. Якимец В.Н. Гражданские инициативы в России: достижения, проблемы и перспективы развития. Материалы Форума «Социально-ответственный бизнес и гражданские инициативы в России», СПб, 2001 г.
55. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы: Учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2003 г.
56. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2001 год. Под ред. Бобылева С.Н. М.: ИнтерДиалект+, 2002 г. серия «программа развития ООН».
57. Финансовые известия от 20.01.98г.
58. “Власть копейки”, МК от 12.01.98г.
59. “Банки и бабки”, МК от 21.01.98г.
60. Lester Salamon. America’s Nonprofit Sector: A Primer, 1992

Правовые документы:

1. Собрание Законодательства РФ, 1996, №5, ст. 410, 411.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая, «Юридическая литература», М., 1995 г.
3. Гражданский Кодекс Российской Федерации, Часть вторая и третья, «Юридическая литература», М., 2002
4. Налоговый Кодекс Российской Федерации, «Юридическая литература», М., 2002 г.
5. Законы города Москвы. М.: Центр законотворчества Москвы, 1998 г., 670 стр.
6. Российская газета, от 25.12.93г.
7. Собрание Законодательства РФ, 1994, №32, ст. 3301, 3302.
8. Собрание Законодательства РФ, 1995, №21, ст. 1930.
9. Собрание Законодательства РФ, 1995, №33, ст. 3340.
10. Собрание Законодательства РФ, 1996, №3, ст. 145.
11. Собрание Законодательства Российской Федерации, 1995, №27, ст.2503.
12. Собрание Законодательства РФ, 1994, №34, ст. 3540.
13. Собрание Законодательства РФ, 1995, №35, ст. 3506.
14. Собрание Законодательства РФ, 1997, №30, ст. 3585.
15. Собрание Законодательства РФ, 1998, №2, ст. 255.
16. Собрание Законодательства РФ, 1998, №17, ст. 1948.
17. Собрание Законодательства РФ, 1999, №19, ст. 2302
18. Собрание Законодательства РФ, 2000, № 32, ст. 3339
19. Собрание Законодательства РФ, 2002, №11, ст. 1068

Приложения

Приложение 1

Некоммерческие организации города Владимира

| Название НКО | Учредители и участники НКО |
|---|--|
| Альт-Студио Владимирская автономная общественная организация | Кочешков Андрей, Бирюков Павел |
| АРДИ Свет» Ассоциация родителей детей инвалидов "Свет" | Кац Любовь Ивановна, Кац Юрий Михайлович |
| Ассоциация деловых женщин | Бородина Валентина Дмитриевна |
| Ассоциация молодежных организаций | Цыганов Андрей |
| Ассоциация пенсионеров г. Владимира | Синявина Инесса Владимировна |
| Владимирская Русь Фонд инвалидов спорта | Баландин Алексей Павлович Шинников Евгений Георгиевич |
| Некоммерческое партнерство предпринимателей малого и среднего бизнеса Владимирской области | Першин Игорь Иванович Барабанов Александр Анатольевич |
| Владимирская городская общественная организация инвалидов войны в Афганистане | Швецов Евгений Аркадьевич |
| Владимирская областная организация Всероссийского Общества охраны природы | Есякова Галина Викторовна |
| Владимирское региональное отделение Российского Союза товаропроизводителей | Грицкевич Лариса Ивановна. |
| Владимирская Национальная Молодежная Лига | Моденко Елена Николаевна- зам. руководителя |
| Владимирский областной Совет ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов | Артемоев Алевтина Ивановна |
| Владимирское городское общественное собрание (ассоциация) | Полужков Сергей Сергеевич; Пленкин Михаил Георгиевич |
| Владимирский региональный благотворительный общественный Фонд | Бородин Сергей Геннадьевич - председатель |
| Владимирский Центр помощи и защиты региональная правозащитная общественная организация | Дулов Сергей Юльевич |
| Владимир-Союз-Чернобыль | Чайковский Юрий Вакентьевич |
| Всероссийский женский союз городское отделение | Шабари на Людмила Петровна Михайлова Вера Николаевна |
| Галерея «Ступени» (АНО) | Лобов Алексей |
| Движение Зеленых Владимирского Края | Стахурлов Геннадий Алексеевич |
| Держава Союз инвалидов военного конфликта на территории Чеченской республики . | Обухов Юрий Викторович |
| Детский научно-технический центр | Линников Геннадий Васильевич |
| Детский фонд Владимирское отделение Российскойю | Прохорычев Геннадии Леонардович |
| Межрегиональная молодежная общественная организация «Дом мира» | Чебанов Николай Владимирович |
| Еуро-клуб школы № 15 | Курицына Елена Сергеевна |
| Жен совет Общественная организация г, Владимира | Сеньшова Наталья Геннадьевна; Сизова Людмила Дмитриевна |
| Инвалид. Семья и общество Благотворительный фонд | Федченков Евгений Григорьевич |

Продолжение приложения 1

| | |
|--|--|
| Идущие вместе Владимирское региональное отделение общероссийской общественной организации содействия воспитанию молодежи | Химухин Максим Андреевич |
| ИСКРА (ВООО) | Савельев Сергей Геннадьевич |
| Инициатива | Чернова Людмила |
| «Последний военный призыв» Владимирское региональное отделение Всероссийской общественной организации участников Великой Отечественной войны | Миронов Анатолий Алексеевич |
| Профессиональное общество психотерапевтов и психологов | Луговкина Галина Николаевна |
| Областная Диабетическая ассоциация; ОВДА | Дороговцев Анатолий Александрович |
| Оптималист Владимирское региональное отделение общероссийской общественной организации "Объединение "Оптималист" | Карманеева Нина Федоровна, Курочкин Александр Николаевич |
| Владимирская областная общественная организация всероссийского общества инвалидов | Чернышев Павел Захарович, Староверова Вера Сергеевна тел. |
| Организация инвалидов Владимирская городская организация инвалидов | Нестеров Николай Алексеевич |
| Политехник Киноклуб | Цветаева Вера Борисовна |
| Психолого-философский клуб (Инициативная группа) | Тюрин Юрий; Козлов Виктор Анатольевич |
| Рериховское культурное общество | Прохорычев Александр, исторический факультет |
| РСМ Владимирский Областной Совет Российского Союза молодежи | Заикин Алексей |
| Российский спортивный союз глухих Владимирское областное отделение общественной организации | |
| Семья Ассоциация многодетных семей | Горбач Наталья Александровна |
| Семья-заложница — Чернобыля Областная общественная организация | Ухова Лидия Ивановна, тел.34-22-66 |
| Совет ветеранов УВД Владимирской области | Астахов Юрий Сергеевич |
| Содействие Владимирская областная общественная организация вынужденных беженцев и переселенцев | Мадьяров Валерий Усманович, Турдыева Лидия Евгеньевна |
| Сороптимист интернэшл Владимирский клуб, подразделение международной женской организации | Тучина Софья Ивановна Рыбкина Валентина Николаевна |
| Сотвори добро Владимирский благотворительный Фонд | Киямова Роза Хамзаевна |
| Союз ветеранов Афганистана Владимирское областное отделение | Кириллов Николай Александрович |
| Союз молодых ученых Владимирская областная общественная организация | Шалумов Александр Славович |
| Союз пенсионеров России | Панов Борис Яковлевич |
| Талисман Некоммерческое партнерство творческое содружество | Замовский Олег Абрамович |
| Федерация настольного тенниса Владимирской области | Морозов Виктор Иванович, Столбунов Андрей Владимирович |
| Федерация сверхлегкой авиации г. Владимира | Ефремова Ирина Михайловна |
| Федерация шейпинга Владимирской области | Косоурова Светлана Юрьевна |

Продолжение приложения 1

| | |
|--|--|
| Фонд Бориса Французова | Французова Юлия Николаевна |
| Фонд культуры | Порцевская Ирина Григорьевна Титова Валентина Ивановна |
| Фонд правовой защиты | Царькова Надежда Андреевна Наталья Сергеевна |
| Фонд "Памяти В. Козина" (Владимирский областной общественный фонд) | Костырин Анатолий Николаевич |
| Фонд развития телекоммуникаций Владимирской области | Милкин Андрей Николаевич |
| Владимирская Региональная Независимая Молодежная общественная организация | |
| Интеллект Владимирская областная молодежная общественная организация | Чемоданова Елена Владимировна |
| Клуб «Вечерка» | Алиева Алевтина Александровна |
| Клуб интеллектуальных игр | Жарков Георгий Вадимович |
| Колорит Владимирский городской клуб художников | Толстое Валерий Викторович |
| Комитет общественного спасения (Владимирская областная общественная организация) | Максимова Татьяна Александровна |
| Комитет социальной поддержки и защиты гражданских прав (ВРБОПО) | Субботин Михаил Валентинович |
| «Комитет солдатских матерей Владимирской области» | Мирошниченко Елена Федоровна |
| Комитет солдатских матерей Владимирское региональное отделение | Ярилина Людмила Александровна |
| Краеведческий клуб школы № 3 | Бузукова Вера Сергеевна |
| Кукушкин пруд Владимирский городской общественный экологический фонд | Алешечкина Марши Ивановна |
| Лаборатория глобального образования | Чекушов Андрей Александрович |
| Лидерство и солидарность Владимирская городская общественная организация | Потапова Е.П., Павличкова Наталья |
| ЛИК Киноклуб | Захарова Татьяна Николаевна |
| Лингвистическая Ассоциация (Владимирская) | Бондарев Павел Григорьевич; Моисеева Лидия Александровна |
| Международный центр образования Владимирский городской общественный Фонд | Привезенцев Денис Вячеславович Смольникова Юлия Викторовна |
| Мемориал (Владимирское отделение российского общества "Мемориал") | Нарциссова Елена Константиновна Толчина Ольга Владиславовна |
| Молодежный образовательный парламент | Анин Анатолий Геннадьевич |
| Молодежная правозащитная группа Владимирское региональное отделение | Марченков Артем. Настя Никитина Погодина Ирина |
| Молодежный союз юристов (Владимирское региональное ^деление Молодежного союза юристов) | Каркин Вячеслав, Ромашкова Мария Анатольевна. |
| Молодежный центр дипломатии | Судаков Алексей |
| Молодежный Спортивный центр | Цырулев Андрей Андреевич |

Продолжение приложения 1

| | |
|--|--|
| Молодые инвалиды (ВООО) | Кац Юрий Михайлович |
| Надежда | Мухина Нипа Семеновна Бредова П. В. |
| Надежда Организация инвалидов -опорников | Дьяченко Валентина Николаевна 24-87-46 |
| НАН Владимирское региональное отделение Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизма и наркомании» | Перекрестов Александр Иванович Самошкина Лариса |
| Наука молодая Гуманитарный фонд | Попов Виктор Алексеевич Деревнина Светлана Евгеньевна |
| Начало (Инициативная группа подразделение НКО "Анонимные алкоголики") | Головина В. В. |
| НАРИ Владимирская областная общественная организация «Независимое агентство региональных исследований» | Верин Дмитрий Л. Редькин А.М.: Полковников Евгений В. |
| Некоммерческое партнерство предпринимателей малого и среднего бизнеса Владимирской области | |
| Новый курс Владимирское региональное отделение Всероссийского общественного молодежного движения | Шевцов Дмитрий 32-65-04 |
| Областная школа «Народный русский костюм. Материалы. История. Технология» | Федорова Гаина Александровна |
| Общественный институт здоровья | Ларионов Николай Павлович |
| Общество Красного Креста (Владимирская городская организация) | Бренер Елена |
| Валента ВООО Центр животных "Валента" | Сокова Валентина Владимировна |
| Центр немецкой культуры | Углова Елена |
| Центр помощи людям с ограниченными возможностями | Голубева Татьяна Васильевна Давыдова Татьяна Ивановна Рымшина Светлана Ивановна |
| Центр по правам человека (Владимирская областная общественная организация) | Таранюк М.А. |
| Центр поддержки молодежных инициатив Владимирское региональное отделение общероссийской общественной организации | Пелевин Герман Анатольевич |
| Центр помощи и защиты семьи (Областная общественная организация) | Столетов Владимир Прокофьевич, Столетова Мария Владимировна |
| Центр социальной реабилитации инвалидов | Каргина Валентина Ивановна Степанова Ирина Геннадьевна |
| Анонимные алкоголики (инициативная группа) | Гребнев Александр Васильевич |
| Ассоциация руководителей и преподавателей средних профессиональных учебных заведений Владимирской обл. | Червяков Лев Анатольевич |

Продолжение приложения 1

| | |
|--|----------------------------------|
| Ассоциация кулинаров г. Владимира | Ефимов Владимир Иванович |
| Ассоциация страховых медицинских компаний Владимирской области | Роголев Игорь Александрович |
| Благотворительный фонд "Ренессанс" по восстановлению культурных и исторических памятников Владимирской обл | Резников Борис Павлович |
| Борисвет (ВООО) | Анчугин Борис Александрович |
| Взвод ВООО "Союз участников военного конфликта на территории Чеченской республики | Прокофьев Владимир Александрович |
| Владимирская региональная общественная организация психологов | Цветков Сергей Анатольевич |
| Владимирская областная организация Всероссийского добровольного пожарного общества | Ушаков Владимир Николаевич |
| Гематология: милосердие и поддержка Филиал межрегионального общественного благотворительного фонда | Булан Ольга Ивановна |
| Автономная некоммерческая организаций «Институт Бизнеса» | Лапыгин Юрий Николаевич |
| Институт гуманитарных и технических исследований (ВООО) | Осипов Александр Александрович |
| Классика Творческое объединение | Макаров Алексей Владимирович |
| Образовательный лицей города Владимира (Негосударственное образовательное учреждение) | Осипов Валерий Философович |
| Поддержка Областное общественное объединение по защите прав граждан | Брылев Виталий Федорович |
| ВООО «Федерация тхэквандо Владимирской области» | Зикунов Евгений Александрович |
| Владимирский благотворительный общественный фонд «Детские счета» | Андрианов Алексей Юрьевич |
| Владимирская областная спортивно-техническая общественная организация «Авто-клуб «РУСО» | Попова Светлана Викторовна: |
| Гуманитарный фонд «Эйдос» | Вахотина Полина Николаевна |
| ДТЮ «Творческая лаборатория «Аспект» | Гришина М.П. |
| Инициативная группа «Движение керамистов» | Павлова Ольга Николаевна |
| Владимирская областная общественная организация «Творческий союз «Ярд» | Беляев Виктор Владимирович |
| Владимирское отделение фонда Мира | Лескина Татьяна Вячеславовна |

Окончание приложения 1

| | |
|---|---|
| "Владимирская областная общественная организация «Фонд им. Танеева» | Прошина П. |
| Фонд «Талант» | Мозылева Галина Эдуардовна |
| Городская общественная организация «Экополис» | Красовская |
| Владимирская областная общественная организация «Учитель» | Нина Федоровна Вера Михайловна |
| Ассоциация некоммерческих организаций «Общественная приемная» | Мироненко Тамара Петровна |
| Потребительское общество взаимного обеспечения «Единение» | Николаев Эдуард Владимирович |
| ВРОМО народов восточной культуры «Бяхет» | Баторшина Алея |
| Владимирское региональное отделение «Зеленый крест» | Соловьев Александр Васильевич |
| Владимирский городской благотворительный фонд «Владимир» | Пышониная Лариса Васильевна |
| Владимирский благотворительный фонд «Милосердие и порядок» | Зяблов Олег Вадимович |
| Владимирский областной общественный христианский фонд реабилитации «Любовь» | Конина Светлана Юрьевна |
| Суздаль- клуб | Вероника Николаев |
| Шульгинское общество | Коншин Михаил Сергеевич, Проньков Виктор Александрович |
| Солоухинское литературное общество | Лалакин Николай Дмитриевич |

Приложение 2

Сведения о численности инвалидов, проживающих на территории Владимирской области
(статистические данные департамента социальной защиты населения администрации Владимирской области)

| | В т.ч. по группам инвалидности | | | В т.ч. по причинам инвалидности | | | | | | | | В т.ч. дети инвалиды | Всего инвалидов |
|---|--------------------------------|--------------|--------------|---------------------------------|---------------------|--------------------|--|-------------------------|--|--|--|----------------------|-----------------|
| | I группа | II группа | III группа | От общего заболевания | От трудового увечья | Инвалиды с детства | Инвалиды вследствие ЧАЭС и других радиационных катастроф | Из числа военнослужащих | | | | | |
| | | | | | | | | всего | Инвалиды ВОВ и вследствие военной травмы | Участники ВОВ, инвалиды от других причин | Инвалиды вследствие заболевания, полученного в период военной службы | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| Состоящие на учете и получающие пенсию в территориальных отделениях пенсионного фонда | 22442 | 83440 | 24038 | 108036 | 2110 | 6155 | 330 | 13289 | 5815 | 7022 | 452 | 5976 | 135896 |
| Состоящие на учете и получающие пенсию в силовых ведомствах | 645 | 3466 | 887 | 1304 | - | 83 | 91 | 3520 | 821 | 661 | 2038 | 6 | 5004 |
| Итого: | 23087 | 86906 | 24925 | 109340 | 2110 | 6238 | 421 | 16809 | 6636 | 7683 | 2490 | 5982 | 140900 |

Организационно-правовые формы НКО

Приложение 3

| | Цели создания | Учредители и участники | Учредительные документы | Имущественные отношения |
|---------------------------------------|---|---|--|--|
| Общественные организации | Создается для реализации общих целей на основе общности интересов | Учредители – Физические лица, другие общественные объединения; Члены – Физические лица, другие общественные объединения. | Устав | Право на переданное организации участниками имущество не сохраняется. Участники организаций не отвечают по обязательствам указанных организаций, а указанные организации не отвечают по обязательствам своих членов. |
| Общественное движение | Социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. | Учредители – Физические лица, юридические лица Участники - Физические лица, юридические лица Членство отсутствует | Устав | - |
| Фонды | Социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. | Учредители – Физические лица, юридические лица Членство отсутствует. | Устав | Учреждается на основе добровольных имущественных взносов. Имущество, переданное фонду является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. |
| Автономная некоммерческая организация | Предоставление услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. | Учредители – Физические лица, юридические лица. Членство отсутствует. | Устав, возможно заключение учредительного договора | Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями, является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей. |
| Некоммерческое партнерство | Содействие ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение некоммерческих целей. | Учредители – Физические лица, юридические лица Участники – Физические лица, юридические лица | Устав, возможно заключение учредительного договора | Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами, является собственностью партнерства. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, а некоммерческое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов. |

Продолжение приложения 3

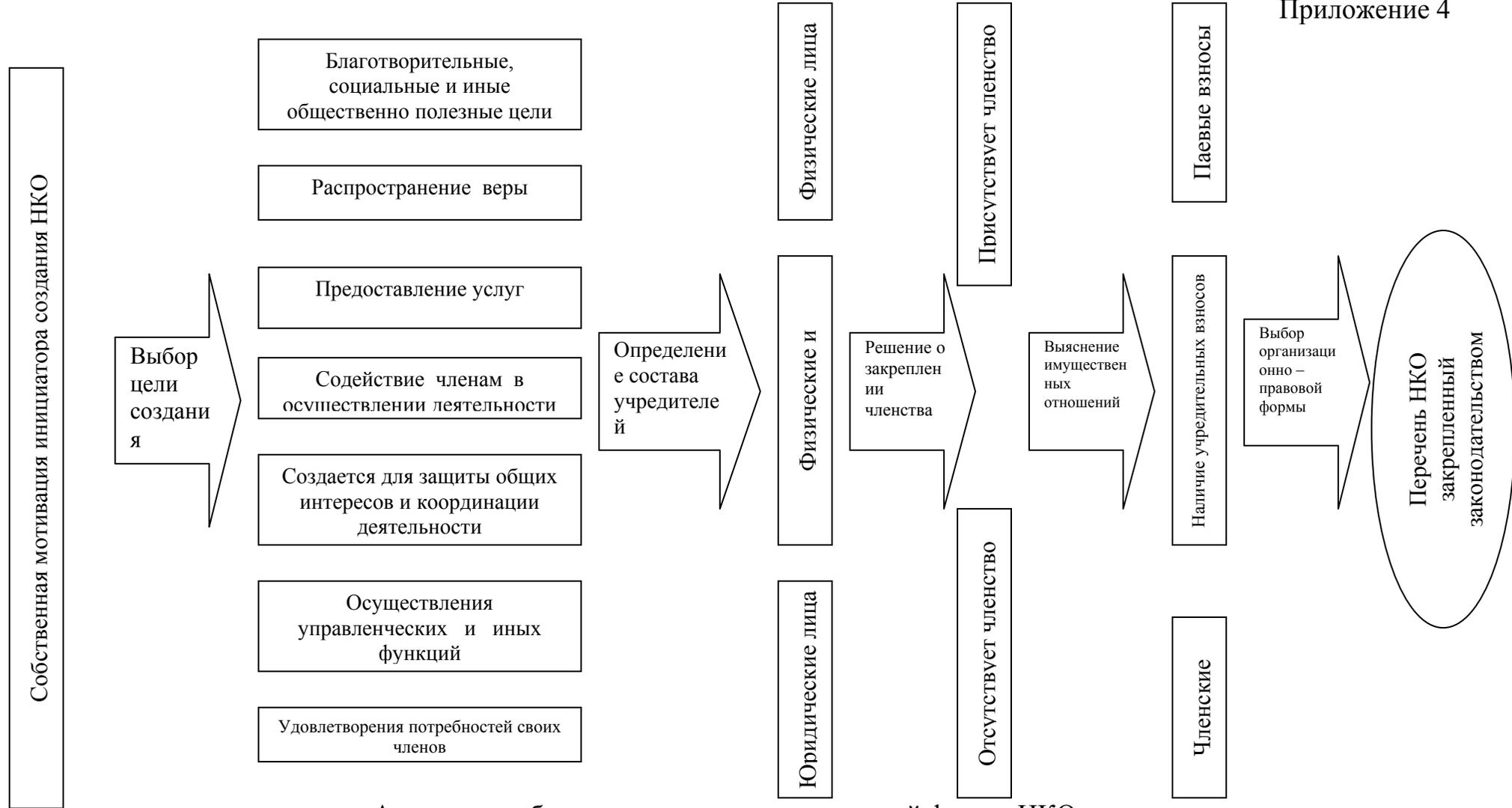
| | | | | |
|--|--|---|---|--|
| Ассоциации и союзы (объединение юридических лиц) | Создается для защиты общих интересов и координации деятельности | Учредители - юридические лица, Участники - юридические лица | Учредительный договор и Устав. | Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами. |
| Объединение работодателей | Создается для представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых и экономических интересов | Учредители - юридические и физические лица - работодатели (не менее двух) или объединения работодателей (два). Участники - юридические и физические лица. | Устав. | Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами. |
| Религиозные объединения | Создается для распространения веры и совместного исповедания физических лиц, проживающих на территории РФ | Учредители - Физические лица; Члены – физические лица. | Устав | Право на переданное организации участниками имущество не сохраняется. Участники организаций не отвечают по обязательствам указанных организаций, а указанные организации не отвечают по обязательствам своих членов. |
| Потребительский кооператив | Создается для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности для удовлетворения потребностей своих членов | Учредители - Физические лица, достигшие 16-летнего возраста (не менее пяти граждан) и (или) юридические лица (не менее трех лиц) Участники – физические, юридические лица. | Устав. | Существует за счет паевых взносов членов кооператива. Доходы, полученные потребительским кооперативом от предпринимательской деятельности, осуществляемой кооперативом в соответствии с законом и уставом, распределяются между его членами. |
| Учреждения | Создается для осуществления управленческих и иных функций некоммерческого характера | Учредители - юридические и физические лица, государственные и муниципальные образования (в отдельных сферах круг учредителей ограничен) Членство отсутствует. | Решение собственника о создании и Устав, может заключаться Учредительный договор. | Финансируется полностью или частично Учредителем. Имущество закрепляется за учреждением на праве оперативного управления: учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться этим имуществом или приобретенным за счет средств, выделенных по смете |

Продолжение приложения 3

| | | | | |
|-----------------------------------|---|---|----------------------------------|--|
| Товарищество собственников жилья | Совместное управление и обеспечение эксплуатации комплекса недвижимого имущества. | Учредители – физические лица Участники – физические лица | Устав, | - |
| Община малочисленного народа | Сохранение культур малочисленных народов. | Учредители – физические лица относящие себя к малочисленным народам; Участники – физические лица относящие себя к малочисленным народам. Возможно коллективное членство (родами, семьями). | Устав, Учредительный договор. | Общины малочисленных народов самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащей им собственностью. |
| Негосударственный пенсионный фонд | Негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения; | Учредители –Физические лица, юридические лица | Устав | Фонд отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Учредители, вкладчики, страхователи, участники, застрахованные лица, а также государство не отвечают по обязательствам фонда, равно как фонд не отвечает по обязательствам его учредителей, вкладчиков, страхователей, участников, застрахованных лиц и государства. |
| Государственная корпорация | Создается для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. | Учредитель –Российская Федерация; Членство –отсутствует | Федеральный закон | Имущество, переданное РФ, является собственностью государственной корпорации. Она не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное. |
| Коллегия адвокатов | Обеспечение адвокатской деятельности | Учредители –лица, занимающиеся адвокатской деятельностью, Участники - лица, занимающиеся адвокатской деятельностью | Устав | - |

Окончание приложения 3

| | | | | |
|---|--|--|-------|---|
| Нотариальная палата | Обеспечение нотариальной деятельности | Учредители – лица, занимающиеся нотариальной деятельностью, Члены - лица, занимающиеся нотариальной деятельностью | Устав | - |
| Садоводческое, огородническое и дачное товарищество | Решение общих социально-хозяйственных задач садоводства на основе имущества общего пользования | Учредители – физические лица Участники – физические лица | Устав | - |



Алгоритм выбора организационно – правовой формы НКО

ПЕРЕЧЕНЬ
Общественных объединений инвалидов, действующих на территории
Владимирской области

Приложение 5

| № | Наименование общественного объединения | Организационно-правовая форма | Руководящий орган | Дата регистрации |
|----|--|-------------------------------|--|------------------|
| 1. | Александровское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Александров, ул. Октябрьская, 10-67 | 07.09.99 |
| 2. | Общественная организация «Районное Александровское Диабетическое общество Инвалидов» | общественная организация | Координационный комитет, Владимирская область, г. Александров, ул. Ленина, 5 | 18.04.97 |
| 3. | Общественная организация «Общество инвалидов округа Александров «Милосердие» | общественная организация | Совет, Владимирская область, г. Александров, ул. Перфильева, 2 | 01.04.02 |
| 4. | Владимирская областная общественная благотворительная организация инвалидов «Надежда и Милосердие» | общественная организация | Дирекция, Владимирская область, г. Меленки, ул. Вендиктова, 1а | 06.03.02 |
| 5. | Владимирская областная общественная благотворительная организация эвакуированных инвалидов-чернобыльцев «Семья- заложница Чернобыля» | общественная организация | Совет, Владимирская область, г. Владимир, ул. Н.Дуброва, 46-41 | 05.12.97 |
| 6. | Владимирская областная общественная организация «Ассоциация родителей детей инвалидов «Свет» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Горького, 50а | 22.03.96 |
| 7. | Владимирская областная общественная организация «Лига инвалидов войны в Афганистане «Караван» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Д.Левитана, 3а | 05.12.00 |
| 8. | Владимирская областная общественная организация Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Герцена, 39 | 18.06.99 |

Продолжение таблицы 5

| | | | | |
|-----|--|--------------------------|--|----------|
| 9. | Владимирская областная организация «Общественной организации «Всероссийского общества глухих» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул Сурикова, 12 | 17.07.96 |
| 10. | Владимирская областная организация Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул Горького, 57 | 28.06.02 |
| 11. | Владимирская областная общественная организация инвалидов «Взаимопомощь» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул Дворянская, 16а | 23.07.96 |
| 12. | Владимирская областная общественная организация инвалидов «Содействие» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул Мира, 34-1 | 30.01.98 |
| 13. | Владимирская областная общественная организация инвалидов «Старица» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, п. Совхозстрой, промбаза ОАО «Владимирпрофстрой» | 09.06.98 |
| 14. | Владимирская областная общественная организация инвалидов войны в Афганистане | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул Луначарского, 3 | 19.06.00 |
| 15. | Владимирская областная общественная организация инвалидов-надомников «Альянс» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул Чайковского, 27 | 02.10.97 |
| 16. | Владимирская областная общественная организация работников интеллектуального труда – инвалидов по зрению «Диапазон» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Мира, 17 | 01.08.97 |
| 17. | Владимирская областная общественная организация трудовой реабилитации инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Мира, 17 | 21.06.01 |

Продолжение таблицы 5

| | | | | |
|-----|--|--------------------------|--|----------|
| 18. | Владимирская областная общественная организация «Инвалиды войны» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Кольчугино, ул. Лесосплава, 27 | 30.10.00 |
| 19. | Владимирская областная общественная организация инвалидов «Взаимопомощь» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Муром, ул. Л.Толстого, 29а | 26.10.98 |
| 20. | Владимирская областная общественная организация инвалидов «Надежда» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Александров, ул. Первомайская, 91 | 19.06.98 |
| 21. | Владимирская региональная общественная организация инвалидов воинов запаса «ВРООИВЗ» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Ковров, ул. 1ая Всегодическая, 20 | 13.03.98 |
| 22. | Владимирская региональная организация Общероссийской общественной организации инвалидов «Ассоциация социальной поддержки и развития инвалидов» Аспирин | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Фрунзе, 98 | 25.01.00 |
| 23. | Владимирская региональная организация Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Александров, п.Мосэнерго, склад №1 | 28.06.02 |
| 24. | Владимирский областной общественный фонд поддержки детей и взрослых, больных бронхиальной астмой | фонд | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Луначарского, 22а | 02.04.99 |
| 25. | Владимирский областной общественный фонд поддержки инвалидов и малообеспеченных | фонд | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Зеленая, 6 | 21.02.96 |
| 26. | Владимирское областное отделение Международной общественной организации инвалидов «Стелариум» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Киржач, ул. Вокзальная, 1 | 20.09.01 |

Продолжение таблицы 5

| | | | | |
|-----|--|--------------------------|---|----------|
| 27. | Владимирское областное отделение общероссийской общественной организации «Российская общественная организация инвалидов войны и военных конфликтов» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Завадского, 5 | 14.03.00 |
| 28. | Владимирское областное отделение общероссийской общественной организации инвалидов «Факел» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Горького, 64-8 | 12.09.02 |
| 29. | Владимирское областное отделение общественной организации «Российский спортивный союз глухих» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Б.Московская, 16а | 03.11.99 |
| 30. | Владимирское областное отделение общероссийской общественной организации инвалидов внутренних войск России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Луначарского, 3а | 27.03.98 |
| 31. | Владимирское региональное общественное отделение общероссийской общественной организации инвалидов – Российской ассоциации незрячих студентов и специалистов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Мира, 17 | 09.04.99 |
| 32. | Владимирское региональное общественное отделение Всероссийской общественной организации инвалидов «Чернобылец» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Гусь-Хрустальный, ул. Торфяная, 9 | 06.12.01 |
| 33. | Владимирское региональное общественное отделение общероссийской общественной организации инвалидов «Российская диабетическая ассоциация» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Б.Московская, 49 | 20.01.00 |
| 34. | Владимирская городская общественная организация инвалидов войны в Афганистане | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, Октябрьский пр-т. | 23.01.97 |
| 35. | Владимирская городская общественная организация инвалидов локальных войн и конфликтов «Ветеран» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Разина, 12 | 03.12.99 |

Продолжение таблицы 5

| | | | | |
|-----|--|--------------------------|--|----------|
| 36. | Владимирская городская общественная организация инвалидов - опорников «Надежда» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Герцена, 39 | 20.09.01 |
| 37. | Владимирское городское отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Девическая, 4 | 07.09.99 |
| 38. | Владимирская региональная организация Общероссийской общественной организации инвалидов «Ассоциация социальной поддержки и развития инвалидов» Аспирин | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Девическая, 2 | 13.10.00 |
| 39. | Ленинское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Чайковского, 2 | 07.09.99 |
| 40. | Октябрьское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Горького, 39-13 | 07.09.99 |
| 41. | Фрунзенское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Владимир, ул. Б.Московская 44а, 30 | 25.10.99 |
| 42. | Вязниковское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Вязники, ул. Сергеевских, 30 | 19.07.99 |
| 43. | Вязниковская городская организация ветеранов войны в Афганистане | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Вязники, ул. Чехова, 31 | 11.03.97 |
| 44. | Гороховецкое районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Гороховец, ул. Беседина, 1 | 07.09.99 |

Продолжение таблицы 5

| | | | | |
|-----|---|--------------------------|---|----------|
| 45. | Гусь-Хрустальное районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Гусь-Хрустальный, ул.К.Либкнехта, 1а | 07.09.99 |
| 46. | Гусь-Хрустальное районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Гусь-Хрустальный, ул.Октябрьская, 76-99 | 02.08.99 |
| 47. | Камешковская районная общественная организация «Общество детей-инвалидов «Преодоление» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Камешково, ул. ул.К.Либкнехта, 4 | 08.09.99 |
| 48. | Камешковское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Камешково, ул.Долбилкина, 76-99 | 07.09.99 |
| 49. | Камешковское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Камешково, ул.Свердлова, 7 | 25.04.00 |
| 50. | Киржачское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Киржач, ул.Серегина, 7-36 | 25.10.99 |
| 51. | Ковровская городское отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Ковров, ул.Абельмана, 81 | 25.10.99 |
| 52. | Ковровская районная организация социальной поддержки и защиты инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Ковров, ул.Кирова, 71а | 18.03.99 |
| 53. | Кольчугинское городское отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Кольчугино, пл. Ленина, 2 | 07.09.99 |

Продолжение таблицы 5

| | | | | |
|-----|--|--------------------------|--|----------|
| 54. | Кольчугинское окружное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Кольчугинский р-н, пос. Бавлены, ул. Больничная, 1-1 | 25.04.00 |
| 55. | Меленковское районное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Меленки, ул. Красноармейская, 102 | 25.10.99 |
| 56. | Муромская общественная организация инвалидов «Забота» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Муром, ул. Лакина, 77-2 | 24.10.97 |
| 57. | Муромское городское отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Муром, ул. Московская, 5 | 07.09.99 |
| 58. | Муромское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Гусь-Хрустальный, ул. Московская, 5 | 14.03.97 |
| 59. | Муромская районная общественная организация инвалидов боевых действий | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Муром, пр. Автодора, 40 | 09.11.01 |
| 60. | Муромская районная общественная организация инвалидов «Буревесник» | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Муром, ул. Кленовая, 3-4 | 15.05.00 |
| 61. | Петушинское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Петушки, ул. Чкалова, 10 | 07.09.99 |
| 62. | Покровское первичное отделение Петушинского районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Покров, ул. Октябрьская, 70а | 07.09.99 |

Окончание таблицы 5

| | | | | |
|-----|---|--------------------------|--|----------|
| 63. | Радужное городское отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Радужный, 3-1 квартал | 25.10.99 |
| 64. | Селивановское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, п. Красная Горбатка, ул. Пролетарская, 12 | 07.09.99 |
| 65. | Собинское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Собинка, Рабочий пр-т, 7 | 25.10.99 |
| 66. | Судогодская районная общественная организация инвалидов воинской службы | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Судогда, ул. Карла Маркса, 106 | 14.01.97 |
| 67. | Судогодское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Судогда, ул. Коммунистическая, 3 | 25.10.99 |
| 68. | Суздальское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Суздаль, Красная площадь, 1 | 19.07.99 |
| 69. | Юрьев-Польское районное отделение общероссийской общественной организации инвалидов Союз «Чернобыль» России | общественная организация | Правление, Владимирская область, г. Юрьев-Польский, Рабочий пр-т, 7 | 25.10.99 |

Данные приводятся в соответствии с информационным справочником «Общественные объединения Владимирской области» подготовленному администрацией Владимирской области и управлением Министерства юстиции по Владимирской области по состоянию на 2003 г.

Научное издание

Лапыгин Юрий Николаевич
Андрианов Алексей Юрьевич
Голубева Алла Валерьевна
Гуринович Виталий Эдуардович
Захарова Елена Александровна
Кац Любовь Ивановна
Михайленко Сергей Николаевич
Осокин Михаил Геннадиевич
Савина Ирина Юрьевна
Соловьев Михаил Юрьевич

Межсекторное стратегическое партнерство

Подписано в печать
Формат 84 × 108/32
Бумага для множительной техники. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Усл.печ. л. 12,7
Тираж 100 экз. Заказ .

Макет подготовлен авторами

Отпечатано с готового оригинал-макета
ФГУП Владимирская книжная типография
600000, Владимир, Октябрьский проспект, д.7

