

Новый общественный договор

**Повестка
дня**

Москва
2001

Институт национального проекта
«Общественный договор»

НОВЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

ПОВЕСТКА ДНЯ

Москва
2001

Предисловие	5
Введение	10
Часть первая. Основы теории общественного договора	13
Глава 1. Современная теория общественного договора	16
Глава 2. Наше понимание общественного договора	19
• Стороны общественного договора (кто договаривается?)	19
• Предмет общественного договора (о чем договариваются?)	20
• Механизмы заключения общественного договора (как договариваться?)	22
Глава 3. Технологии организации переговорного процесса	24
• Задачи переговорного процесса	24
• Проблемы организации переговорного процесса	26
• Критерии оценки «конструктивности» коллективных организаций	30
• Выводы	34
<i>Литература</i>	35
Часть вторая. Первоочередные задачи	36
Глава 4. Реформа высшего образования	36
• Состояние проблем в исследуемой сфере	36
• Степень организованности групп и типы организаций	41
• Экспертная проработанность проблемы	45
• Выводы	45
Глава 5. Судебная реформа	49
• Состояние проблем в исследуемой сфере	49

• Оценка масштабов и общественной значимости проблемы	51
• Степень организованности групп и типы организаций	52
• Экспертная проработанность проблемы	55
• Выводы	55
Глава 6. Военная реформа	56
• Состояние проблем в исследуемой сфере	56
• Стороны решения	62
• Выводы	63
Часть третья. Среднесрочные задачи	64
Глава 7. здравоохранение	65
Глава 8. Школьное образование	73
Глава 9. Трудовые отношения и занятость	78
Глава 10. Социальная поддержка населения	84
Глава 11. Миграционная политика	91
Глава 12. Жилищное строительство и первичный рынок жилья	94
Глава 13. ЖКХ и связь — локальные монополии	103
Глава 14. Реформирование естественных монополий	107
Глава 15. Реформирование финансовой системы России	112
Часть четвертая. Долгосрочные стратегические задачи	117
Глава 16. Пенсионная система	118
Глава 17. Налоговая система	122
Глава 18. Бюджетная политика и межбюджетные отношения	127
Глава 19. Защита прав собственности	132
Глава 20. Развитие оборонно-промышленного комплекса	137
Глава 21. Сельское хозяйство и агропромышленный комплекс	141
Глава 22. Культура	147

Наметившаяся в 2000 г. тенденция к усилению государства может иметь и положительные (подчинение бюрократии закону, уничтожение регионального феодализма), и отрицательные (сужение гражданских прав и свобод по сравнению с ситуацией 90-х годов) последствия.

Задача поэтому состоит в том, чтобы минимизировать отрицательные последствия тенденции к усилению государства и поддерживать положительные последствия. Главное условие реализации этой задачи — консолидация сил гражданского общества, параллельная консолидации сил государства.

В России имеется целый ряд социальных групп, заинтересованных в поддержке, развитии и использовании институтов гражданского общества: средний и малый бизнес, менеджеры частных компаний, часть представителей интеллектуальных профессий, прежде всего лица свободных профессий, а также специалисты, работающие в частных структурах. В институциональном плане точками опоры являются: многочисленные гражданские организации, ассоциации бизнеса (прежде всего саморегулируемые организации, которые ставят задачи этического регулирования бизнеса, выработки механизмов решения контрактных споров, используют делегирование им прав в отношении своих участников, и др.), а также средства массовой информации. Определенную роль могут также сыграть частные исследовательские и аналитические центры, оказывая профессиональную поддержку «треугольнику» основных групп институциональных участников.

Почвой для объединения могут стать не только негативные стимулы (угроза гражданским правам), но и понимание того, что государственные структуры сами по себе не могут создать систему правил, которые удовлетворяли бы участников рынка и членов гражданского общества. Государство не обладает для этого необходимыми ресурсами и заинтересованностью, поэтому создание пра-

вил путем согласования интересов в обществе, а затем проведения их через государство или через механизмы саморегулирования, то есть общественный договор, становится новой формой диалога между обществом и государством.

Необходимость нового общественного договора признана долгосрочной программой правительства, и это создает возможности для практических действий, основанных на формуле и технологиях общественного договора.

Первым объектом деятельности ИНП «Общественный договор», темой, на которой пересеклись интересы и инициатива со стороны предпринимателей, бизнес-ассоциаций и правозащитных организаций, стало устранение избыточных административных барьеров на рынке (дебюрократизация, или дерегулирование экономики).

По существу, задачи, которые встали перед нами в 2000 г., состояли в том, чтобы:

- на примере конкретной сферы добиться реального продвижения в практическом решении проблем;
- показать возможность решения общественно значимых проблем путем переговоров и совместной выработки правил, что потом становится основой для принятия государственных решений и изменения поведения в обществе, — это и есть механизм общественного договора;
- развить консолидацию сил, которые были бы способны решать не только частную задачу дерегулирования, но и другие вопросы повестки дня общественного договора.

Все эти задачи были решены. Удалось добиться отмены некоторых региональных барьеров и не допустить введения некоторых новых барьеров на федеральном уровне. В федеральных округах были проведены переговоры бизнеса с государством по вопросам устранения административных барьеров, а также создания механизмов постоянного взаимодействия организованного бизнеса и органов власти на уровне федерального округа с целью решения самых разнообразных задач. Наконец, был разработан пакет законопроектов, направленных на устранение барьеров. Часть законопроектов в составе этого пакета внесена Правительством РФ на рассмотрение Государственной думы РФ. Если в начале 2000 г. о необходимости устранения избыточных административных барьеров говорили (да и то не вслух) только наиболее остро страдающие от них предприниматели, то благодаря применению и развитию технологий общественного договора к весне 2001 г. эта тема стала одним из приоритетов государственной эко-

номической политики, а Президент России даже заявил себя в качестве одного из наиболее радикальных сторонников деbüroкратизации, указав в ежегодном Послании Федеральному Собранию на целесообразность еще большего по сравнению с предлагаемым Правительством сокращения перечня лицензируемых видов деятельности.

Но практический эксперимент апробации технологий общественного договора имел задачи и результаты, выходящие далеко за пределы проблем дерегулирования. В этом отношении уроки дерегулирования важны для продолжения и расширения применения принципов общественного договора в разных направлениях.

Произошла консолидация определенных групп в гражданском обществе и началось взаимодействие между ними.

- Действия ИНП «Общественный договор» против барьеров были поддержаны образованием пула союзов производителей и союзов потребителей. В составе пула — десять союзов производителей и торговцев, большая часть которых представляет от 70 до 90% российского рынка в соответствующем секторе, и три крупнейшие потребительские организации страны.
- Первые шаги в совместной деятельности гражданских организаций привели к тому, что во втором полугодии образовалось постоянное взаимодействие семи крупнейших из них, а в декабре эти организации объявили о проекте «Народная ассамблея», разделяющем идею общественного договора и имеющем целью поддержать самоорганизацию населения и перенести переговорный процесс на уровень городов. В составе пула гражданских организаций:
 - Союз журналистов РФ
 - Московская Хельсинкская группа
 - Общество «Мемориал»
 - Фонд защиты гласности
 - Международная Конфедерация обществ потребителей
 - Социально-экологический союз
 - «Здоровье России».
- Работа над законом о саморегулировании позволила добиться налаживания рабочего взаимодействия между крупнейшими организациями саморегулирования (НАУФОР, ПАРТАД, Союз профессиональных аудиторских организаций, Российская гильдия риэлтеров, Ассоциация прямых продаж).

Намечается линия взаимодействия не только между бизнес-ассоциациями и гражданскими организациями, но и между ними и частными аналитическими центрами, вовлеченными в разработку

общественно значимых тем, а также со средствами массовой информации.

Происходит признание идеи общественного договора в общественном мнении. В первой половине года идея общественного договора была практически неизвестна. В середине года, после формулирования ее в проекте правительственной программы, она вызвала критическую реакцию. Но уже в конце осени опрос лидеров общественного мнения, проведенный Институтом «Открытое Общество», показал, что 67 % опрошенных поддерживает идею общественного договора. При этом 40 % считает, что общественный договор — есть основное условие стабильности в обществе, и от 74 % до 81% лидеров общественного мнения полагает приоритетными темами общественного договора доступ к правосудию, налоговую систему, пенсионную систему и реформу образования, что в значительной мере совпадает с планами ИНП «Общественный договор».

Таким образом, очевидной стала принципиальная возможность применения технологий общественного договора в самых различных сферах. Однако сначала нужно понять, каково реальное положение дел в той или иной сфере, есть ли представление о том, что именно нужно сделать, насколько это срочно и как связано с решением задач в других сферах, кто являются участниками отношений и насколько они созрели для того, чтобы быть сторонами общественного договора. Именно с этой целью и предпринято данное исследование.

Удалось проанализировать девятнадцать различных сфер социально-экономической жизни. Выяснилось, что в трех областях (военная, судебная, высшее образование) переговоры можно начинать уже сейчас. Поэтому им специально посвящены три отдельные брошюры, также выпущенные в рамках этого проекта. В еще девяти областях, которые пока не до конца «созрели» для общественного договора, предстоит сперва стимулировать развитие по тем векторам, где это необходимо (будь то наличие сформировавшихся групп интересов, их готовность к переговорам, степень экспертной проработанности проблем и др.). Наконец, в третью группу были отнесены задачи долгосрочного характера, причем в ходе исследования обнаружилось, что они же являются наиболее фундаментальными (налоговая политика, пенсионная реформа, защита прав собственности и т.п.).

Исследование, а также подготовка и публикация этой книги и трех тематических брошюр проведены при поддержке Института «Открытое Общество» (Фонда Сороса) в рамках проекта «Новый социальный контракт. Нулевой цикл». Этот же проект сделал возможным и проведение другого фундаментального труда — социо-

логического исследования российского общества на предмет определения степени его готовности к восприятию идеологии общественного договора и выявления препятствующих этому стереотипов общественного сознания (и коллективного бессознательного). По итогам этого исследования выпускается книга «Общественный договор. Социологическое исследование».

Данная книга подготовлена коллективом авторов. Часть первая, введения к третьей и четвертой частям написаны Иваном Шульгой при участии Полины Крючковой. Тематические главы готовили Оксана Богаевская (главы 4, 7-9, 11-20, 22), Григорий Калягин (главы 11, 12, 14, 16, 21), Ирина Кобринская глава 6), Полина Крючкова (главы 4, 5, 12, 13), и Ольга Макаренко (главы 4, 7-10, 12, 14-20, 22). Редакторскую работу провели Ольга Макаренко и Григорий Калягин.

Изменение вектора общественных интересов, на которое указывают результаты многочисленных социологических опросов и публикаций в СМИ, позволяет говорить о том, что в начале XXI века идея общественного договора переживает второе рождение. Сам за себя свидетельствует тот факт, что «договорная» концепция стала одной из центральных в правительственной программе стратегического развития России.

На фоне возросшего общественного интереса к теме стали особенно заметны существенные разногласия в понимании самой идеи социального контракта. Что такое общественный договор? Кто его заключает? Каким образом? Какова при этом роль государства? На эти и многие другие вопросы не может быть получено однозначного ответа до тех пор, пока участники полемики говорят на разных языках. В этой связи представляется важным пояснить суть концепции общественного договора.

Существует так называемая «старая» теория, к положениям и выводам которой наиболее часто апеллируют как сторонники, так и противники договорной концепции.¹ В соответствии с исторической интерпретацией «старой» теории на определенном этапе общественного развития индивиды договариваются между собой о передаче части прав государству, которое становится гарантом соблюдения правил социального взаимодействия. Таким образом, заключается всеобщее соглашение о разграничении прав и свобод.

Основные выводы «старой» теории общеизвестны:

- социально-экономические отношения между индивидами имеют договорный характер;

¹ Наиболее известными представителями старой теории являются Дж. Локк (1632-1704), Т. Гоббс (1588-1679) и Ж. Ж. Руссо (1712-1778).

- государство служит средством реализации интересов индивидов;
- власть легитимна лишь в той степени, в которой действия государства соответствуют целям индивидов;
- для реализации целей общественного договора необходимо осуществление эффективного контроля за поведением государства.

Проблема заключается в том, что выводы «старой» теории, представляя безусловный концептуальный интерес, зачастую недостаточны для объяснения реальных общественных отношений.

Во-первых, «старая» теория не позволяет ответить на ключевой вопрос о том, как практически достигается общественный договор. Во-вторых, за рамками «старой» теории остается динамический аспект проблемы. Согласно традиционным представлениям, общественный договор заключается между всеми индивидами на основе правила единогласия раз и навсегда. Однако на практике долговременное поддержание однажды заключенного контракта невозможно вследствие постоянных изменений интересов и предпочтений граждан. Это значит, что необходимы гибкие механизмы адаптации условий общественного договора. При этом перезаключение общественного договора на основе принципа единогласия, предполагающего выработку единого мнения у всех граждан, в современном обществе невозможно по чисто техническим причинам. Фактические альтернативы этому принципу — единоличное принятие решений мудрым правителем — государством и принятие решений в соответствии с принципами прямой или представительной демократии, обладают существенными недостатками. В первом случае наивно ожидать соответствия принятых решений интересам граждан. Во втором случае лоббирование интересов отдельных групп при слабой вовлеченности граждан в процесс принятия решений и отсутствии механизмов общественного контроля приводит к проблемам с правами так называемых незащищенных групп, которые особенно остро проявляются в «расколотом» российском обществе.

При анализе соответствующих проблем отталкиваются от так называемой «современной» теории социального контракта.²

² К наиболее известным представителям современной теории социального контракта могут быть отнесены создатель «конституционной экономики», лауреат Нобелевской премии 1986 г. Дж. Бьюкенен (р. 1919), автор теории коллективного действия М. Олсон, родоначальник так называемого ролианского направления в теории общественного благосостояния Дж. Роулз.

С точки зрения «современной» теории наиболее эффективным способом выработки решений, максимально приближенным к правилу единогласия, является организация переговорного процесса между группами, представляющими различные общественные интересы. При проведении таких переговоров необходимо соблюдение двух принципиальных условий:

- в переговорах представлены интересы всех групп индивидов;
- стороны договора хорошо информированы и осознают свои интересы.

Таким образом, наиболее важными практическими задачами по достижению общественного договора являются:

- формирование и поддержка общественных институтов (ассоциаций, союзов, объединений и т.д.) – реальных выразителей мнения конкретных социальных групп;
- организация общественных дебатов, круглых столов, направленных на вовлечение представителей различных групп в общественно-политические процессы;
- просветительская работа, целью которой является информирование граждан о том, в какой степени их интересы учитываются в процессе принятия решений, кто именно является реальным выразителем интересов данной группы индивидов.

Такое понимание общественного договора соответствует историческим реалиям развития российского общества. Долгое время в России преобладал социальный контракт так называемого «патерналистского» типа, по условиям которого в обмен на отказ от ответственности за принятие практически любого решения граждане получали со стороны государства минимальные правовые и социальные гарантии. Со временем, вследствие неспособности государства выполнять даже эти минимальные обязательства, данное соглашение трансформировалось в договор о практически полном двустороннем отказе от обязательств (граждане не платят налоги, государство не обеспечивает их социальными и правовыми гарантиями).

В настоящий момент России необходим новый общественный договор, но не «патерналистского», а «гражданского» типа, подразумевающий объединение граждан в ассоциации, группы взаимопомощи, профессиональные союзы, которые способны отстаивать общественный интерес и решать общие проблемы.

Часть 1
ОСНОВЫ ТЕОРИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО
ДОГОВОРА³

Теория общественного договора (теория социального контракта, контрактарионизм), с точки зрения предпосылок, методов и направлений исследования, не является монолитной. К «контрактарионистам» в той или иной степени можно отнести философов-обществоведов, социологов, экономистов, политологов, психологов-эволюционистов, придерживающихся так называемого контрактного подхода к анализу общественных отношений. При этом спектр выводов и рекомендаций, предлагаемых «на основе теории общественного договора», очень широк и зачастую включает в себя самые противоположные идеи: от убеждений в необходимости абсолютизации власти государства до требований минимизации государственного вмешательства в социальную и экономическую жизнь индивидов; от эволюционной трактовки возникновения и изменения правил и прав до идеи об их «божественном» происхождении.

Разнообразие аргументов, используемых «контрактарионистами» различного толка, стало особенно заметно на фоне возросшего интереса к идее нового общественного договора в России. В этой связи особенно важно показать сходства и отличия позиции, основанной на современной «договорной» теории, от взглядов сторонников «старой» доктрины.

Несмотря на существующие разногласия, всех сторонников контрактной теории объединяет убежденность в том, что отношения

³ Здесь и далее мы преимущественно используем понятие «общественный договор», а не синонимичное ему — «социальный контракт». Связано это с тем, что в настоящее время в общественной полемике последнее все чаще ассоциируется с социальными обязательствами государства, при этом акцент ставится на слове «социальный». Сам термин «социальный» приобрел популистское звучание и, по выражению Н. Сванидзе, содержит в себе «желание понравиться». Мы сознательно отходим от этой узкой, на наш взгляд, трактовки и отдаем предпочтение более нейтральному и емкому понятию «общественный договор».

между индивидами, группами индивидов и государством следует рассматривать как договорные, то есть являющиеся следствием некоего всеобщего соглашения. В соответствии с исторической интерпретацией модели индивиды, до момента заключения договора существовавшие в «естественном, природном состоянии» («state of nature»), договариваются между собой:

- 1) о правилах взаимодействия в обществе (тем самым определяя личные права и права собственности);
- 2) о создании особого агента (государства), специализирующегося на обеспечении выполнения принятых правил.

В результате достигнутого соглашения «природное состояние» трансформируется в «состояние общественное» («civil state»), в котором субъекты договора наделяются определенными правами и обязанностями.

Хотя в настоящее время существует немного исторических примеров, подтверждающих версию о возникновении правил общественного взаимодействия в результате реальных соглашений⁴, с теоретической точки зрения «договорный» подход открывает огромные возможности для анализа:

- роли и функций государства;
- легитимности существующего политико-правового режима и предлагаемых конституционных изменений;
- эффективности альтернативных механизмов осуществления политических и социально-экономических преобразований.

В настоящий момент наиболее важными теоретическими и практическими вопросами в области общественного договора являются следующие.

- Какова роль отдельных сторон и, прежде всего, государства в общественном договоре (кто договаривается)?
- Каким должен быть механизм общественного договора (как договариваться)?
- Каким должен быть современный общественный договор (о чем договариваются)?

Единого мнения по этим вопросам не существует. До сих пор большинство теоретиков и практиков апеллируют к «старой» тео-

⁴ С существенными оговорками в качестве примера может быть приведено принятие американской конституции.

рии, представленной, прежде всего, трудами Т. Гоббса, Дж. Локка и Ж. Руссо. Однако теория общественного договора не стоит на месте — во второй половине 20-го века было опубликовано множество исследований, посвященных данной проблематике. Наряду со всемирно известными учеными Дж. Роулзом, Дж. Бьюкененом, М. Олсоном над контрактным аспектом социальных отношений работают И. Сенед, П. Рубин, К. Бинмор⁵ и многие другие.

«Старая» теория общественного договора

Первые идеи о договорном происхождении власти возникли в древности (буддизм, даосизм), отдельные близкие по духу положения встречаются у Эпикура⁶. Считается, что собственно теория об общественном договоре сформировалась в Западной Европе в XVII–XVIII веках, а ее родоначальником называют Гуго Гроция⁷. В дальнейшем теорию в различном виде развивают Гоббс, Локк, Руссо, Спиноза и Кант.

На этапе формирования теории зародились *две основные исследовательские традиции*, которые условно можно назвать гоббсовской и локковской по именам их родоначальников. Основное отличие между ними заключается, прежде всего, во взглядах на роль государства в общественном договоре. В модели Т. Гоббса государство возникло из «естественного состояния», при котором люди жили разобщено и находились в состоянии «войны всех против всех». Во избежание взаимного истребления индивиды добровольно передали государю абсолютное право на ограничение индивидуальных свобод. По выражению В. Е. Кокорева⁸, «общественный договор по Гоббсу может быть интерпретирован как добровольный договор о слепом подчинении, чем-то похожим на рабство». **По Гоббсу, общественный договор – соглашение между индивидами в обществе о признании над собой абсолютной власти государя.** В соответствии с данным подходом народ полагается на «мудрого правителя», который правит по своему разумению. К гоббсианской версии общественного договора (правда, в несколько искаженном виде) ныне апеллируют сторонники сильного государства или, точнее, государства, обладающего неограниченной властью, забывая при этом об угрозе Ле-

⁵ И. Сенед, П. Рубин – современные экономисты, представители неоинституционального направления экономической теории. К. Бинмор, английский ученый – один из наиболее ярких представителей современной теории игр.

⁶ Эпикур (341-270 до н.э.) – древнегреческий ученый, основатель философской школы, на основе которой впоследствии выросло философское направление – эпикуреизм.

⁷ Гуго Гроций (1583-1645) – голландский юрист, социолог и государственный деятель, автор трактатов «Свободное море» (1609) и «О праве войны и мира» (1625).

⁸ В. Кокорев – современный российский экономист. Представитель неоинституционального исследовательского направления.

виафана, о которой предупреждал сам Гоббс, сравнивая с всепожирающим библейским чудовищем неконтролируемое разросшееся бюрократическое государство, преследующее собственные цели.

Более распространенной в настоящее время является альтернативная «локковская» версия общественного договора, основной идеи которой придерживаемся и мы. **В модели Локка государству передается лишь часть «естественных прав» (прежде всего, свершение правосудия) ради эффективной защиты всех остальных – свободы слова, веры и собственности.** По Локку, сам государь должен подчиняться закону. Народ остается безусловным sovereignом и имеет право не поддерживать и даже низвергнуть безответственное правительство, которое является лишь средством реализации общественных интересов. При данном подходе возникают вопросы о легитимности власти, об «оптимальных» границах государства и механизме контроля за его действиями, о способах учета предпочтений индивидов.

К основным проблемам «старой» теории можно отнести следующие.

1. Основатели теории социального контракта (Гоббс, Локк) всерьез полагали, что созданная ими концепция исторична. Однако сегодня отсутствуют свидетельства того, что в истории человечества существовала особая стадия заключения соглашений. По мнению большинства исследователей, общественный договор является не исторической, а логической предпосылкой общества.

2. Поскольку общественный договор является теоретической конструкцией, неким идеалом, представляются важными следующие проблемы:

- оценка существующего состояния (будет ли любое фактическое состояние считаться состоянием общественного договора, если да, то как построить его качественную оценку?);
- способы достижения оптимального общественного договора.

В силу внеисторичности подхода, используемого в теории социального контракта, основное внимание уделяется именно первому вопросу, а вопросы, связанные с достижением оптимального социального контракта практически остаются неисследованными.

Глава 1

Современная теория общественного договора

Известны два основных современных подхода, используемых в теории общественного договора — **конструкционистский** и **нонконструкционистский**.

Конструкционисты (к их числу принадлежит большинство современных исследователей) настаивают на отсутствии внешних критериев оценки легитимности социального контракта (в частности, моральных критериев). Легитимность контракта определяется исключительно по отношению к участникам договора. Для неконструкционистов важную роль при оценке легитимности социального контракта играют внешние объективные критерии, данные свыше. Неконструкционистский подход популярен среди юристов, для которых существующий общественный договор легитимен, если при нем реализуются «естественные права человека». Представление о «естественности прав» дается свыше.

Внутри конструкционистского подхода выделяют два основных направления **редукционистское** (Бьюкенен и др.) и **нередукционистское (утилитарианское)** (Роулз и др.). С точки зрения нередукционистов общественный договор заключают не реальные члены общества, а их идеальные «суррогаты», помещенные в так называемую «оригинальную позицию», при которой решение вопроса об уровне благосостояния различных групп общества осуществляется участниками, не знающими в какую из групп попадут именно они. Такое определение «оригинальной позиции» означает привнесение этических принципов оценки легитимности социального контракта. На практике невозможность идентификации предпочтений «суррогатов» предполагает значительную роль мудрого правителя или эксперта.

Заслуга нередукционистов заключается в отказе от внешних критериев оценки легитимности существующих соглашений. Недостаток — отсутствие объяснения связи между идеальными и реальными соглашениями, имеющими место в действительности. **Важным для нас является следствие о необходимости объективности и информированности субъектов, участвующих в заключении общественного договора.** На практике это означает, что организация переговоров между различными социальными группами невозможна без экспертной поддержки. Кроме того, это означает, что организация переговорного процесса требует широкого информационного освещения.

Редукционисты оценивают легитимность контракта с точки зрения возможностей учета интересов всех реально существующих членов общества. В данном случае акцент ставится на процедуре учета предпочтений граждан. Собственно редукция заключается в отказе от этико-политических критериев оценки легитимности социального контракта, что в большей степени соответствует локковской традиции. Данная позиция, лежащая в основе современного подхода, более подробно описана ниже.

Кроме того, следует выделить **эволюционистский** подход (К. Бинмор, П. Рубин), в рамках которого любой из существующих режимов признается легитимным в той мере, в которой он представляет собой результат эволюционного процесса.

Обобщим различия между «современной» и «старой» теорией современного контракта. В «старой» теории общественного договора, частично нашедшей поддержку со стороны неоконструкционистов, как правило, использовались внешние (прежде всего, этические) критерии для оценки справедливости (легитимности) существующего общественного договора. При этом практически каждый из исследователей выдвигал свое особое видение «идеального мира». За исключением единичных случаев, политэкономы, наряду с другими учеными-социологами и философами-обществоведами, с неохотой искали и изучали возможные пути добровольных или договорных изменений конституционного устройства. По мнению Дж. Бьюкенена, «такого рода исследования скорее отвлекали внимание и силы от менее романтического, но более продуктивного подхода, заключающегося в разработке возможных компромиссных изменений».

Именно выявление и описание процедуры разработки компромиссных изменений общественного договора — основная задача современных «контрактарионистов».

В основе современной теории, развитой Дж. Бьюкененом, лежит принцип методологического индивидуализма, согласно которому при определении формулы общественного договора равное значение имеют мнения всех без исключения членов общества. Представление «простого смертного» об идеальном государственном устройстве не менее значимо, чем мнение философа-обществоведа. Придерживаясь данного принципа, Бьюкенен отказывается от поиска идеального государственного устройства и акцентируется на оценке процедуры учета индивидуальных предпочтений. Общественное устройство по Бьюкенену тем лучше, чем более полно учитывает оно мнение каждого гражданина.

Бьюкенен переводит метафизические рассуждения об общественном договоре в материальную плоскость. В соответствии с его идеями, существующее социальное устройство в обществе может и должно быть изменено в случае, если оно не в максимальной степени соответствует предпочтениям индивидов. При этом возникают следующие вопросы:

- какие именно изменения должны быть приведены в жизнь;
- кто и как должен проводить соответствующие изменения?

**Стороны общественного договора
(кто договаривается?)**

В «старой» теории общественный договор заключается не между обществом и государством или государством и бизнесом, а между индивидами (в том числе по поводу прав индивидов и отдельных групп в лице государства и бизнеса). В этом смысле государство является «внешним агентом» по отношению к участникам переговоров. «Внешнее положение» государства, однако, ни в коей мере не означает его независимости: после заключения общественного договора государство имеет право действовать лишь в установленных соглашениям между индивидами рамках. В этой связи важной практической задачей является создание институтов общественного контроля, что подразумевает:

- гласность и открытость процесса принятия решений;
- наличие обратной связи между государством и обществом.

Выполнение последнего условия возможно лишь в случае, когда общество консолидировано, а интересы граждан представлены сильными общественными объединениями (союзами, ассоциациями).

В соответствии со «старой» теорией принятие условий общественного договора должно осуществляться единогласно всеми членами общества. На практике такой способ стоит очень дорого, и потому в качестве его замены обычно рассматриваются два варианта:

- решение принимается государством;
- решение является результатом неких демократических процедур.

Отказываясь от представления о государстве как о мудром правителе и принимая во внимание недостатки системы представительной демократии, мы считаем, что более полный и неискаженный учет предпочтений всех граждан возможен при организации переговорного процесса между различными группами интересов, представленными в обществе.

Возникает вопрос: должно ли государство являться одной из сторон переговорного процесса? Теоретически участие государст-

ва в переговорном процессе сводится к нулю: государство лишь исполняет решения своего «принципала» — общества. Однако практически существуют как минимум два основания для участия государства в переговорах.

Во-первых, в современных условиях государство само по себе является выразителем интересов определенной и довольно значительной группы людей (чиновников), игнорирование которых может привести к серьезным проблемам. Интересы чиновников надо учитывать и создавать механизмы, которые бы приводили к максимальной заинтересованности чиновников в долгосрочных целях государства (и общества).

Во-вторых, на практике интересы далеко не всех граждан оказываются представленными переговорными сторонами, существуют так называемые незащищенные слои населения. Интересы именно этой группы граждан должно представлять государство в переговорном процессе. Задача теории и практики сводится к оценке полноты и адекватности представления государством интересов незащищенных слоев населения. В этом смысле важна роль независимых экспертных институтов, оценивающих соответствие деятельности государства интересам граждан, которых оно представляет. Иными словами, **задачей независимых экспертных институтов является оценка «договороспособности» государства как стороны переговорного процесса.** Практической задачей представляется поиск и создание таких экспертных институтов, общественное осуждение их выводов и рекомендаций.

Предмет общественного договора (о чем договариваются?)

Предмет общественного договора в «старой» теории

В той мере, в которой социальный контракт определяется как условие, позволяющее преодолеть функциональные ловушки «state of nature», определение предмета договора между индивидуумами тесно связано с трактовкой «state of nature». Парадокс ситуации заключается в отсутствии конвенции по данному вопросу.

По Гоббсу, «state of nature» – состояние «войны всех против всех». Причины конфликта:

- одинаковые потребности людей;
- ограниченность ресурсов;
- одинаковые возможности в реализации власти (равномерное распределение потенциала насилия);

- склонность к оппортунизму.

Во избежание «state of nature» необходимо заключение социального контракта, включающего два основных элемента:

- правила, управляющие взаимодействием между индивидами (правила социального взаимодействия);

- агент (государство), обеспечивающий выполнение этих правил.

Важной характеристикой «state of nature», по Гоббсу, является практически нулевая степень социализации его членов и отсутствие любых правил взаимодействия. Следствием такого подхода становится традиция идеализации правил, в соответствии с которой представление о хороших и плохих правилах не является следствием эволюции и может быть лишь дано «свыше».

По Локку, состояние «state of nature» не тождественно социальной изоляции: существуют такие институты как семья, церковь, собственность, обмен, отсутствует лишь государство как эффективный агент, обеспечивающий выполнение правил. Представление Локка о взаимодействии индивидов в «природном состоянии» в большей степени соответствует жизнеописанию народностей Тонга, приведенному Д. Норт.⁹ Согласно традиции, заложенной Локком, два субъекта находятся в состоянии «state of nature», если над ними нет «авторитетного» органа, способного разрешать возникающие конфликты. В состоянии «state of nature» люди свободны, равноправны, рациональны. Важное следствие традиции, заложенной Локком, заключается в том, что любая существующая система социальных отношений может быть подвергнута нормативной оценке на предмет соответствия потребностям индивидов.

Согласно походу, предложенному Дж. Бьюкененом, предметом общественного договора является распределение прав и обязанностей между государством и индивидуумом. По Бьюкенену, всеобщий общественный договор включает в себя две стадии:

- конституционную;
- постконституционную.

На конституционной стадии заключается договор о «государстве защищающем»: определяются личные права и права собственности индивидов, а соответственно и права государства, действия которого на данном этапе сводятся к обеспечению защиты прав индивидов.

⁹ Д. Норт. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва, 1997.

На постконституционной стадии заключается договор о «государстве производящем»: определяются правила принятия решений по производству общественных благ.

Разграничение двух стадий важно по следующим причинам. Очень часто приходится слышать о нежелательности вмешательства частных интересов в дела государства. По Бьюкенену невмешательство должно иметь место лишь по отношению к государству «защищаемому». Однако на постконституционной стадии наиболее эффективным является демократический механизм, предполагающий участие каждого члена общества в определении желаемых параметров производства общественных благ.

В целом, предмет общественного договора, по Бьюкенену включает в себя:

- положение о допустимых границах поведения любого индивида с учетом интересов других членов сообщества (договор о правах человека);
- положение, в котором определялись бы позитивные права на владение или распоряжение запасами благ и ресурсов, пригодных для производства конечных благ (договор о правах собственности);
- положение, детально регламентирующее операции и возможности государства как агента, обеспечивающего реализацию прав человека и собственности (договор о государстве «защищаемом»);
- набор правил, в соответствии с которыми должна действовать коллективная организация при принятии и реализации решений, касающихся обеспечения общественными благами и их финансирования (договор о государстве «производящем»).

Факторы, влекущие за собой необходимость пересмотра общественного договора, следующие: на конституционной стадии — выход государства за рамки договора, выражающийся в создании правил, которые не проиворечат по своей природе конституционным; на постконституционной стадии — поддержание неэффективного способа производства общественных благ.

Механизмы заключения общественного договора (как договариваться?)

В реальности механизмом, позволяющим наиболее полно реализовать принцип единогласия, является механизм заключения

договора между различными группами, общественными силами, ассоциациями, представленными в обществе. Данный процесс логически осуществляется в два этапа: вначале каждый индивид идентифицирует себя как члена группы, далее представители групп начинают переговоры в поиске компромиссного решения.

Механизм переговоров между различными группами интересов, представленными в обществе, не является идеальным, однако, при соблюдении ряда условий его использование позволяет в наибольшей степени приблизиться к реализации принципа «единогласия». Среди условий, которые должны выполняться, наиболее важными представляются следующие:

- интересы членов общества должны быть представлены в переговорном процессе (то есть каждый индивид должен быть представлен какой-либо группой интересов);
- индивиды должны сознавать свои собственные интересы (то есть, по крайней мере, быть информированы).

Первое условие предполагает необходимость формирования и развития альтернативных государству институциональных образований в форме ассоциаций, клубов и т.д. Второе указывает на необходимость активного вовлечения граждан в общественно-экономические процессы.

Если по каким-либо причинам данные условия не могут быть выполнены, сравнительно более эффективным оказывается метод централизованного внедрения изменений на базе экспертной оценки (изменения оцениваются на предмет соответствия все тому же принципу единогласия), наиболее распространенный в настоящее время. Важно подчеркнуть, что этот метод используется в том случае, если по указанным выше или иным причинам в данной сфере не может быть в полной мере задействован переговорный процесс.

На практике два описанных выше метода зачастую неотделимы друг друга, в частности, переговорный процесс, как правило, осуществляется при участии экспертов-модераторов.

В целом методология работ по исследованию возможностей механизма общественного договора в конкретной сфере должна включать в себя следующие блоки:

- оценка возможности проведения «эффективных» переговоров в исследуемой сфере;

- выявление и описание условий проведения эффективных переговоров в сферах;
- заключение о необходимости использования метода экспертной оценки для сфер, признанных непереговороспособными, и выработка рекомендаций по повышению переговороспособности (формирование соответствующих институтов и вовлечение граждан).

Глава 3

Технологии организации переговорного процесса

Задачи переговорного процесса

В соответствии с подходом Дж. Бьюкенена можно выделить предметные области, анализ которых продуктивен с позиции общественного договора, и задачи, которые могут быть решены посредством переговорного процесса.

1. Анализ действий государства «защищающего». Задачами такого анализа являются оценка соответствия фактических действий государства функциям государства «защищающего», выявление фактов создания государством правил, не соответствующих понятию конституционных. Пример: создание правил, нарушающих конституционные (в широком смысле слова) права человека (например, режим регистрации в Москве) или правил, нарушающих базовые соглашения о правах собственности (запрет на частную собственность). Анализ действий государства «защищающего» возможен лишь на основе экспертной оценки. Демократические процедуры в данном случае вряд ли уместны (правило регистрации в Москве плохо не потому, что не отражает интересы большинства российских граждан, а потому что нарушает базовые принципы общественного договора, касающиеся личных свобод). Этапы работы по данному направлению могут выглядеть следующим образом: 1) определение круга проблем, связанных с реализацией функций государства «защищающего»; 2) организация панели экспертов по данным проблемам, 3) разработка выводов и рекомендаций по данному вопросу; 4) доведение выводов и рекомендаций до широких слоев общества.

2. Анализ действий государства «производящего».

2.1. Оценка существующей практики принятия решений по производству общественных (квазиобщественных) благ в соответствии с демократическим принципом. Основная задача — анализ

бюджетного процесса и межбюджетных отношений. В условиях отсутствия групп, представляющих осознанные интересы граждан, работа в данном направлении может осуществляться по этапам, описанным в п.1.

2.2. Анализ общественного договора о государстве «производящем» в конкретных сферах:

- оборона (какие затраты на оборону желательны, с точки зрения общества, каким должен быть принцип финансирования и т.д.);
- здравоохранение (аналогично);
- образование;
- др.

Именно при решении проблем в конкретных социально-экономических сферах может быть с успехом применен механизм переговоров. Однако этот механизм будет эффективным лишь в том случае, если в данной сфере достаточно полно представлены интересы всех сторон. Последнее возможно в том случае, когда в рассматриваемой сфере уже существуют институты, готовые к участию в переговорном процессе, и эти институты адекватно и полно отражают интересы индивидов. Таким образом, работа в данном направлении может быть разбита на следующие этапы:

1) выявление по конкретным сферам проблем, которые могут быть разрешены с помощью механизма общественного договора;

2) выявление существующих институтов, представляющих интересы различных групп по отраслям (если таких институтов нет, то делается вывод о невозможности организации переговорного процесса в данной сфере в настоящий момент, предлагаются рекомендации по созданию соответствующих общественных институтов, предлагается экспертный вариант общественного договора, выработанный на панели экспертов);

3) определение переговороспособности существующих институтов по принципу адекватности представления интересов всех задействованных в данной сфере групп лиц (если делается вывод о непереговороспособности основных участников в данной сфере, то разрабатываются рекомендации по повышению переговороспособности сторон, предлагается экспертный вариант общественного договора в данной сфере);

4) подготовка и организация переговоров в тех сферах, где это возможно;

5) выработка на основе переговоров формулы общественного договора в данной сфере.

Проблемы организации переговорного процесса

В рамках простой теории коллективного действия предполагается, что граждане с общими социальными, экономическими и политическими интересами объединяются в коллективные организации (ассоциации, союзы, клубы) и пытаются отстаивать собственные интересы путем лоббирования и/или участия в переговорах (наиболее типичным примером являются переговоры между профсоюзами и работодателями). В этом случае исход политического процесса определяется равнодействующей давлений различных конкурирующих групп и выглядит более желательным по сравнению с исходом в условиях отсутствия конкуренции и баланса интересов. Предполагается, что если рабочие, фермеры или потребители столкнутся с монополиями, деятельность которых наносит ущерб их интересам (в том числе, государственной монополией), через такие организации как профсоюзы, союзы потребителей или ассоциации фермеров может быть создана противодействующая сила, способная оказывать влияние на политический процесс. Одним из важнейших выводов простой теории коллективного действия является вывод о желательности организации и проведения полных и всеобъемлющих переговоров между различными общественными силами.

Основные проблемы при заключении таких полных и всеобъемлющих переговоров связаны с фактором транзакционных издержек. Именно учет фактора транзакционных издержек позволил М. Олсону сделать вывод о невозможности достижения эффективности и справедливости путем организации полных и всеобъемлющих переговоров. Основными причинами, препятствующими достижению оптимальных результатов, М. Олсон считал невозможность представленности всех групп общества в переговорном процессе, распределительный (узкий) характер большинства коалиций и распространение оппортунистического поведения со стороны лидеров организаций, представляющих интересы группы, по отношению к ее членам.

Представленность групп в переговорном процессе

Интересы не всех членов общества могут быть представлены в переговорном процессе «организациями коллективного действия» (союзами, ассоциациями и т.д.). Большинство налогоплательщиков не являются членами организации налогоплательщиков, люди с низкими доходами — членами организации для бедных, а интересы большинства безработных также не представлены организацион-

но. Вместе с тем, в ходе переговорного процесса должны быть учтены интересы и этих лиц — до тех пор, пока некоторые группы остаются вне переговоров, нет оснований полагать, что результаты таких переговоров окажутся справедливыми.

Полная институционализация общества, при которой интересы каждого члена общества представлены той или иной организацией, невозможна по причине запретительно-высоких транзакционных издержек. Проблема вовлечения граждан в коллективные действия схожа с проблемой производства общественного блага: из-за возможности «безбилетного поведения» каждый по отдельности индивид не имеет достаточных стимулов для участия в деятельности соответствующей организации — рациональный индивид предпочитает, чтобы выгоды от организации коллективных действий для него лично извлекались благодаря участию в коллективных действиях других индивидов из его группы. В этом случае имеют место высокие (а зачастую запретительно-высокие) транзакционные издержки выработки коллективного действия.

Теория предсказывает, что транзакционные издержки выработки коллективного действия будут особенно велики в условиях многочисленности и рассеянности соответствующих групп, при низком уровне общественно-политической грамотности индивидов, отсутствии стимулов к повышению уровня информированности и, как следствие, отсутствию осознанных и выраженных интересов и самоидентификации индивидов как членов группы (как в случае с безработными, людьми с низкими доходами, “нелегалами”, проживающими в Москве).

Когда интересы одной или нескольких широких групп по описанным выше причинам не могут быть представлены в переговорном процессе, результаты переговоров могут быть сильно искажены в пользу существующих узких распределительных коалиций, выражающих интересы значительно меньшей части населения. В этом случае решающую роль играет возможность организации через экспертное представительство внешней коалиции, способной отстаивать интересы незащищенных групп в переговорном процессе. Если создание такой коалиции представляется возможным при отсутствии прямого представительства со стороны отдельных групп, может быть достигнуто субоптимальное решение.

Таким образом, в условиях несовершенной институционализации сферы в долгосрочной перспективе организация эффективного переговорного процесса требует дополнительных действий, направленных на повышение уровня общественно-политической информированности населения и формирование общественного мнения и стимулирующих тем самым становление институтов гражданского общества. В

краткосрочном периоде действия должны быть направлены на формирование внешней коалиции, представляющей интересы незащищенной части населения.

Распределительный характер коалиций

Значительная часть организаций коллективного действия, как правило представляющих интересы малых групп (объединения нотариусов, адвокатов, медиков и т.п.), преследует узконаправленные цели, достижение которых может быть нежелательно с точки зрения экономической эффективности. Это так называемые распределительные коалиции, по М. Олсону.

В теории, интересы одних распределительных коалиций могут уравновешивать интересы других. Однако на практике распределительный характер коалиций может оказывать существенное влияние на эффективность результатов переговорного процесса. Решающее значение, с точки зрения возможности организации эффективных переговоров, в этом случае имеет возможность создания коалиции, внешней по отношению к существующим.

Не следует ставить знак равенства между узкими и распределительными коалициями. В российских условиях действия ряда коалиций, узких по формальным признакам, не противоречат принципам эффективности. В любом случае, следуя теоретическим выводам, необходимо до начала переговоров четко определить истинные интересы узких организаций, оценить возможность достижения баланса интересов.

Оппортунистическое поведение со стороны лидеров организаций

Серьезные проблемы могут быть связаны с наличием у отдельных лиц или группы лиц, представляющих коллективную организацию, стимулов к осуществлению действий, направленных на реализацию собственных узких целей, зачастую противоречащих интересам большинства членов организации. Важным условием организации переговорного процесса является выявление истинных интересов участников переговоров. А важным условием решения проблемы расхождения интересов руководителей группы и большинства ее членов является обеспечение прозрачности коллективной организации. В то же время деятельность, направленная на обеспечение «прозрачности» организации, также представляет собой общественное благо: как у руководителей организации, так и у ее отдельных членов (из-за проблемы «безбилетника») отсутствуют стимулы к повышению прозрачности.

Указанные выше проблемы могут быть описаны в терминах трансакционных издержек, основными составляющими которых в данном случае являются издержки заключения контрактов (издержки достижения соглашения) (1 случай) и издержки оппортунистического поведения (2 и 3 случай), возникающие вследствие асимметрии информации.

Постконтрактные издержки переговорного процесса и проблема присоединения к общественному договору

Вслед за О. Уильямсоном можно провести различие между предконтрактными и постконтрактными издержками¹⁰. Ex-ante издержки в первую очередь включают в себя информационные (в том числе возникающие в результате асимметрии информации) и издержки заключения многосторонних контрактов, возникающие на этапе подготовки и проведения переговоров. Ex-post издержки (или внешние издержки, по Бьюкенену и Таллоку) возникают вследствие неизбежного сопротивления отдельных индивидов правилам, выработанным в результате коллективного действия (в нашем случае, условиям общественного договора). Внешние издержки будут существовать вследствие невозможности принятия в подавляющем большинстве случаев коллективного решения на основе правила единогласия. (Когда решения принимаются на основе правила единогласия, внешние издержки отсутствуют).

Если речь идет об общественном договоре как совокупности правил, которые должны признаваться всеми членами общества, внешние издержки, возникающие в результате неприятия рядом членов общества соответствующих правил, следует рассматривать как издержки оппортунистического поведения. Вследствие невозможности использовать правила единогласия такие издержки будут существовать всегда, при любом общественном договоре. Вместе с тем полезно оценивать объем и виды оппортунистического поведения.

О. Уильямсон проводит различие между естественным оппортунизмом, при котором имеет место ненамеренное нарушение правил (условий договора), стратегическим оппортунизмом, при котором используются выгоды от изменившихся внешних условий при фиксированных правилах, и оппортунизмом по Макиавелли, при котором нарушение правил носит осознанный, неприкрытый и целенаправленный характер. Именно к такой форме оппортунизма можно отнести практику ухода от налогов в современной российской экономике. В этом смысле возможность

¹⁰ О. Уильямсон. Экономические институты капитализма.

«перевода» оппортунистического поведения в более нейтральные формы является критерием эффективности общественного договора.

Непосредственное отношение к проблемам оценки «внешних издержек» переговорного процесса имеет проблема присоединения граждан к общественному договору. Характер и динамика процесса присоединения может служить косвенным показателем эффективности принятых решений. На наш взгляд, современные информационные технологии создают широкие возможности для вовлечения граждан в общественный договор уже на стадии обсуждения проблем и подготовки решений (публичное обсуждение проектов, предложение собственных идей). Информационная прозрачность процесса, достижимая, в частности, посредством использования Интернет-технологий, на ex-ante стадии позволяет рассчитывать на снижение ex-post транзакционных издержек.

Критерии оценки «конструктивности» коллективных организаций

Масштаб организации

М. Олсон предложил проводить различие между большими (широкими) и малыми (узкими) группами. При прочих равных, чем уже группа, интересы которой представляет соответствующая коллективная организация, тем больше оснований предполагать, что данная коалиция преследует скорее распределительные нежели «эффективные» цели. Сам М. Олсон сформулировал эту мысль следующим образом. «Широкие организации заинтересованы в том, чтобы сделать общество, в котором они функционируют, процветающим, а издержки перераспределения дохода в пользу своих членов – как можно более низкими». Они заинтересованы в прекращении такого перераспределения, если только перераспределяемое количество не оказывается значительным в сравнении с социальными издержками перераспределения»¹¹. С этой точки зрения, участие в переговорах «широких» организаций выглядит более предпочтительным. С другой стороны, сам переговорный процесс может рассматриваться как процесс «расширения» организаций коллективного действия, предполагающий возможность образования организаций, представляющих интересы более широких групп.

¹¹ М. Олсон. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз.

Следует понимать, что критерий «масштаба» является очень условным и может быть использован лишь в связке с критериями, учитывающими историю возникновения организации и так называемые избирательные стимулы.

Характер избирательных стимулов

Избирательные стимулы, по Олсону, — «это стимулы, которые применяются к индивидуумам избирательно, в зависимости от того, вносят они вклад в обеспечение коллективным благом или нет». Проблема формирования избирательных стимулов является особенно острой для больших групп. Теория предсказывает, что организации, представляющие большие группы, как правило, не будут действовать в интересах своих членов в том случае, если они состоят из рациональных индивидов. Причина — «проблема безбилетника». Объединения производят общественные блага, и индивиды или фирмы, которым они служат, не заинтересованы вносить вклад в их поддержку. По мысли М. Олсона, «при добровольном и рациональном индивидуальном поведении ни правительства, ни объединений не существовало бы, если только индивиды не стали бы поддерживать их по какой-нибудь причине, *отличной от их заинтересованности в коллективном благе*».

Таким образом, организации, представляющие большие группы, зачастую поддерживаются не из-за коллективных благ, которые они предоставляют (или предоставление которых провозглашается), а благодаря избирательным стимулам. Негативные избирательные стимулы — наказания, налагаемые на тех, кто не платит за общественное благо, например, социальные санкции. Исключение из комсомольской или пионерской организации могло повлечь за собой социальное осуждение, поэтому членство в этих организациях необязательно означало приверженность к соответствующим идеалам. Участие в профсоюзном движении также, по сути, носило обязательный характер из-за особенностей организации системы взносов. В каждом из этих случаев участие в организации коллективного действия не означало автоматически поддержку целей, провозглашаемых данной организацией.

К позитивным избирательным стимулам можно отнести льготы для инсайдеров, которые зачастую имеют мало отношения к основным целям организации коллективного действия (путевки по льготным ценам для членов профсоюзов, бесплатная водка во время избирательной компании, желание быть похожим на людей своего круга и др.). Политическая власть и публичность организаций, представляющих большие группы, может приносить им налоговые и иные льготы.

Организации имеют разные возможности в формировании избирательных стимулов. При этом существование достаточно сильной коллективной организации далеко не всегда означает, что провозглашаемые ею цели находят широкую общественную поддержку. Таким образом, анализ избирательных стимулов имеет важное значение при оценке «конструктивности» организации коллективного действия. **Задача: определить реальные избирательные стимулы для каждой организации – потенциального участника переговоров (понять истинные причины, заставляющие членов соответствующей группы поддерживать данную организацию) и сопоставить выявленные избирательные стимулы с провозглашаемыми организацией целями.**

При детализации данного критерия возможны самые неожиданные решения. В частности, по М. Олсону, значительный размер членских взносов свидетельствует о реальной заинтересованности членов организации в реализации провозглашаемых целей, а соответственно в том, что организация реально представляет своих членов (например, клуб 2015). Низкие издержки участия в коллективной организации позволяют членам не задумываться об ее истинных целях и сопоставлять фактические действия организации со своими собственными интересами.

Социальная однородность группы

Среди избирательных стимулов большое значение имеют социальные избирательные стимулы (прежде всего, социальные санкции для аутсайдеров), тесно связанные с возможностью самоидентификации индивида как члена группы. Возникновение таких стимулов особенно вероятно в случае, когда индивид ценит свою принадлежность к определенной группе и опасается социального порицания в форме исключения, бойкота и т.п. Наличие социальной однородности свидетельствует о возможности выработки социальных избирательных стимулов.

Хотя социальная однородность группы, интересы которой представляет данная организация, не может служить самостоятельным критерием, данный критерий позволяет выдвинуть определенные соображения. В частности, следует внимательно относиться к организациям, представляющим социально разнородные группы. Вполне возможно, что в данном случае решающую роль играют не провозглашаемые организацией цели, а грамотно построенные избирательные стимулы. С другой стороны, следует с осторожностью относиться к наличию сильных социальных избирательных стимулов: боязнь социальных санкций со стороны инсайдеров может подменять реальные интересы индивидов (пример: профсоюзы).

В любом случае, фактор социальной однородности следует учитывать при выработке критериев оценки организаций коллективного действия. Теория предсказывает, что политические предприниматели, которые пытаются организовать коллективные действия, скорее преуспеют, если попытаются организовать относительно однородные группы.

Фактор личности

Зачастую проблемы формирования избирательных стимулов в больших группах могут быть решены благодаря наличию харизматического лидера, способного организовать коллективные действия. Отсутствие сильного лидера в конкретной коллективной организации, скорее всего, означает ее «неконструктивность», в том числе и потому, что выполнение ею взятых в ходе переговоров обязательств может быть затруднено.

История организации

В соответствии с теорией при анализе организаций следует уделить внимание истории их возникновения. Особенно это касается организаций, возникших в условиях, сильно отличающихся от современных. Зачастую такие организации, обеспечив себе избирательные стимулы на ранних этапах, выживают и продолжают функционировать после того, как предоставляемое ими коллективное благо перестает быть нужным. В этой связи цели организации не следует рассматривать вне исторического контекста. «Неконструктивными» по данному критерию могут быть признаны организации, возникшие в условиях, сильно отличающихся от существующих для реализации целей, в настоящий момент утративших актуальность.

Информационная политика организации

Действия по расчету издержек и выгод от участия в организации коллективного действия сами являются коллективным благом. Каждый в отдельности член организации не заинтересован в том, чтобы посвятить выяснению деталей и размышлению об организации столько времени, сколько соответствовало бы интересам группы. Вместе с тем положение каждого члена группы улучшилось бы в том случае, если бы всех членов группы заставили затратить больше времени на изучение целей организации. «Конструктивные» организации, (Конфоп, ИНП «Общественный договор» и др.), действительно заинтересованные в предо-

ставлении коллективного блага, ведут активную информационную политику по разъяснению своих целей, в то время как «неконструктивные» пользуются «рациональным неведением» своих членов в собственных целях. Узкие лоббистские организации, как правило, не заинтересованы в прозрачности своих действий.

Открытость организации с точки зрения возможностей входа/выхода

В соответствии с теорией, распределительные коалиции, как правило, закрыты (в частности, ассоциации медицинских работников). В теории доказывается, что наибольшая распределительная выгода достигается минимальной по размеру коалицией, достаточной для осуществления поставленной цели. В соответствии с данным критерием «закрытая организация» или организация с высокими входными барьерами, скорее всего, преследует распределительные, а не эффективностьные цели.

Выводы

Поскольку действия, направленные на формирование и поддержку широких коллективных организаций, подготовку и проведение переговоров между различными общественными группами, повышение уровня социально-политической информированности населения, по своей сути схожи с процессом производства общественных благ и вероятность спонтанного решения данной проблемы невелика, чрезвычайно важной оказывается роль организаций, готовых взять на себя (по крайней мере, частично) издержки организации коллективных действий. В качестве такой организации готов выступить ИМП «Общественный договор».

Фактор транзакционных издержек налагает ряд ограничений на возможности организации переговорного процесса. С целью устранения возможных искажений результатов переговоров на подготовительной стадии должны быть оценены:

- степень институционализации (представленности интересов всех участников существующими организациями) в каждой конкретной сфере и возможность организации внешней коалиции в случае, когда степень институционализации невысока;
- характер существующих организаций и их цели, возможность организации внешней коалиции в случае обнаружения распределительного характера существующих организаций.

На основании оценок должен быть проведен отбор организаций-участников переговорного процесса по специально разработанной процедуре (см. критерии оценки «конструктивности» организаций коллективного действия).

Должен осуществляться постоянный мониторинг «эффективности» общественного договора. Критериями оценки эффективности могут служить объем и виды оппортунистического поведения, характер и динамика присоединения граждан к общественному договору.

Литература

- Дж. Бьюкенен. Сочинения. В серии «Нобелевские лауреаты по экономике».
- Т. Гоббс. Левиафан. М, 1936.
- Г. Гроций. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1994.
- В. Кокорев. Экономика как она есть. М.: Век, 1978.
- Д. Локк. Два трактата о гражданском правлении. М., 1998.
- М. Олсон. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск: ЭКОР, 1998.
- Д. Ролз. Теория справедливости. Новосибирск, Изд-во НГУ, 1995.
- Ж. Ж. Руссо. Трактаты. М., 1969; Избранные труды. М., 1997.
- О. Уильямсон. Экономические институты капитализма. Санкт-Петербург. Лениздат, 1996.
- К. Binmore. Playing Fair: Game Theory and the Social Contract. I .MIT Press, Cambridge, Mass., 1994.

По результатам анализа в первую группу вошли следующие проблемы:

- реформа высшего образования;
- судебная реформа;
- военная реформа.

Глава 4

Реформа высшего образования

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

В настоящий момент сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, необходимость реформы образования очевидна всем и всем известно, что ведутся некоторые работы в этом направлении. Существуют, например, такие документы, как «Национальная доктрина образования в Российской Федерации» и «Концепция структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе)». С другой стороны, несмотря на то, что предстоящая реформа затронет без преувеличения каждую российскую семью, обсуждение предстоящих изменений в сфере образования не вызывает широкого резонанса в обществе и ведется в основном в специализированных изданиях, а значит, *решения по столь важной проблеме, как правило, принимаются довольно узким кругом специалистов по образованию, главным образом, чиновниками образовательной сферы (из Министерства образования)*. Кроме того, в обсуждении участвуют и представители педагогического сообщества.

Хроническая задолженность по оплате коммунальных расходов и заработной платы в сфере образования — одна из серьезнейших проблем (45 млрд руб. на начало 2000 г.).

Все имеющиеся сейчас проекты реформы образования направлены, прежде всего, на то, чтобы привлечь средства населения, а точнее, организовать и легализовать тот поток средств, который и так уже направляется в образование частными лицами. По данным Министерства образования, в 2000 г. только 51% школьников поступили на некоммерческие отделения государственных вузов, то есть половина первокурсников уже официально платят за свое обучение. К этому надо прибавить прием в негосударственные вузы, а также те суммы, которые уходят на репетиторов и банальные взятки. Идея направить «теневые» средства в вузы, конечно, достойна всяческой поддержки.

Однако необходимо признать тот факт, что, хотя 35% студентов уже обучаются на платной основе, средств в сфере образования катастрофически не хватает. Достойное финансирование образования невозможно только за счет средств населения, необходимо привлекать и другие источники. Очевидно, что мощным источником финансирования образования в настоящее время может стать только бизнес. Значит, надо искать и создавать механизмы получения денег от бизнеса. Эффективным средством поиска таких механизмов может стать общественный договор.

У государства сейчас не хватает средств, но оно может договориться с бизнесом об условиях, на которых он будет финансировать науку и образование. Это могут быть и тривиальные налоговые льготы, и более изощренные методы воздействия. Не надо забывать, что бизнес кровно заинтересован в квалифицированных кадрах, поэтому задача государства — *объяснить бизнесу, что не следует и дальше надеяться на государство в надежде бесплатно получить квалифицированных специалистов, что такая ситуация противоречит мировой практике.*

Так, в 90-х годах структура высшего образования сильно изменилась под воздействием огромного спроса на специальности в торговой, посреднической и финансовой сферах из-за сложившихся там высоких заработков. Однако рынок не может обеспечить ориентацию на стратегические народнохозяйственные и научно-технические приоритеты. Таким образом, *проблема состоит в том, что рынок посылает краткосрочные сигналы, искажая долгосрочные сигналы и цели. С другой стороны, ориентация на рыночные механизмы позволяет выявить и сделать более жизнеспособными поставщиков качественных образовательных услуг, поэтому рыночные механизмы ни в коем случае нельзя сбрасывать со счетов.*

Поскольку рынок не может обеспечивать стратегические направления развития образования и воспроизводство рабочей силы в масштабе страны, задачей государства является обеспечение стратегических приоритетов развития науки и образования и в то же время обеспечение использования рыночных механизмов для повышения текущей эффективности системы.

Реформа российского образования предполагает освоение многих элементов зарубежного опыта. В то же время происходит отказ от многих фундаментальных ценностей отечественной образовательной системы. В то время как в Европе происходит болезненный процесс интеграции национальных систем образования, в странах СНГ, да и в разных регионах России идут прямо противоположные процессы. Это ведет к утере лидирующей роли России в подготовке национальных кадров бывших союзных республик.

В связи с этим необходимо помнить, что образование может стать и экспортной отраслью экономики, а это особенно важно в условиях жесточайшего дефицита финансов. Привлечение иностранных студентов, помимо финансового аспекта, привлекательно еще и тем, что в процессе обучения они попадают под воздействие местной идеологии и культуры, что совпадает со стратегическими интересами государства.

Вообще говоря, повестка дня переговоров по высшему образованию может быть весьма широкой. Фактически можно пойти по пути обсуждения предложений, выдвинутых в программе Грефа. Но, помимо этого, стоит отметить еще несколько вопросов, которые в правительственной программе отражены не были:

- привлечение частного финансирования в сферу высшего образования;
- стандарты образования и прозрачность системы.

Главным ограничителем доступа к образованию является растущая доля платного образования, а также высокая стоимость жизни в крупных городах, где сосредоточены учебные заведения, дающие качественное образование (государственные стипендии и близко не приближаются к этим величинам). В связи с этим на повестке дня стоит вопрос привлечения бизнеса для финансирования образования и сведения вместе потенциального источника финансирования и потенциального студента. Это может происходить в форме специального Стипендиального фонда, который, с одной стороны, отбирает претендентов на стипендии и покрытие издержек на обучение. Критерии та-

кого отбора могут быть разнообразны: социальные (место жительства или материальное положение), формальные (оценки в аттестате), проверка способностей и знаний (конкурсный отбор).

Аналогично могут быть различными схемы финансирования: чистая благотворительность, беспроцентный кредит, нормальный кредит, требование последующей работы на определенной фирме и т.п. Различной может быть и стадия отбора: до поступления, после сдачи вступительных экзаменов, в процессе обучения и т.п). Проблема «сведения» в пространстве и времени студентов и бизнеса особенно актуальна при полном переходе на платное обучение с покрытием части стоимости.

Второй вопрос связан с контролем за качеством образования. Особенность образовательных услуг состоит в том, что их потребление растянуто во времени. К сожалению нередки случаи, что, отучившись пять лет, студент не получает диплома обещанного качества (например, государственного образца). И в этом случае никакая оспоренная через суд сумма денег не компенсирует пяти потерянных лет. В связи с этим необходимо развитие системы мониторинга качества образования и соблюдения прав потребителей образовательных услуг. Причем эти функции должны быть поделены между государственными органами и общественными структурами. С одной стороны, должна быть система государственного контроля через лицензирование или аккредитацию (и то, и другое – перебор) при открытости информации о наличии лицензии и аккредитации. С другой стороны, регулярный мониторинг вузов должен проводиться и независимыми общественными структурами. Эта деятельность может финансироваться бизнесом, а может – государством по социальному заказу.

Общественная значимость проблемы

Значимость проблемы достаточно высока, что подтверждается данными опроса лидеров общественного мнения. Кроме того, в создании эффективной и справедливой системы высшего образования заинтересованы домохозяйства, государство, работодатели, научная общественность и т.п.

Реформа образования является фундаментальным вопросом, затрагивающим интересы всех жителей России, всех компаний, нацеленных на долгосрочное развитие, и государства. Важнейшей особенностью этой сферы является то, что эффективность системы образования проявляется в долгосрочной перспективе, и, значит, сегодняшнее положение в сфере образования будет опреде-

лять развитие следующих поколений граждан страны, которые тоже являются заинтересованными сторонами при обсуждении данного вопроса.

Заявленность проблемы и намерений государства

Проблему можно считать заявленной. Большое место ей уделено в программе Грефа. Разработана Концепция реформы образования в России (Правительством, центром стратегических разработок и ВШЭ). Обсуждения проблемы идут на уровне РОСРО, ассоциаций высших учебных заведений разного профиля. Имеют место конкретные шаги бизнеса по участию в финансировании системы образования и поддержке учащейся молодежи (программа Альфа-шанс, «потанинская» программа стипендий и т.п.)

Однако отсутствие широкого диалога по вопросам образовательной реформы свидетельствует о *распыленности представительства общества* (частных лиц, семей, предприятий).

Хуже всех представлены частные лица в связи с отсутствием организаций, объединяющих их в соответствии с их интересами в сфере образования. В принципе, существует Комитет Государственной думы по науке и образованию, который считает себя выразителем интересов народа, однако он не обеспечивает достаточного представительства интересов общества, а скорее близок к так называемому «педагогическому сообществу».

Бизнес часто не участвует в обсуждении данных вопросов в силу того, что многие российские компании, даже будучи заинтересованы в развитии системы образования, еще не осознали своей ответственности за подготовку кадров, поскольку привыкли получать образованные кадры от бесплатной государственной системы образования.

Таким образом, *на данном этапе наибольшей переговорной силой обладает правительство и государственные учреждения*. Правительством и Центром стратегических разработок при участии Высшей школы экономики была разработана концепция реформы образования в России, которая сейчас находится в стадии обсуждения. Также довольно сильны и принимают участие в обсуждении некоторых вопросов отдельные учебные заведения и их ассоциации (например, Союз ректоров России, Российская ассоциация негосударственных учебных заведений).

Уровень решения проблемы

Если говорить непосредственно о реформе высшего образования, то уровень ее решения безусловно федеральный.

Степень организованности групп и типы организаций

Перечень групп интересов

- граждане и домохозяйства, желающие получить высшее образование или дать таковое детям, а также учащиеся вузов;
- высшие учебные заведения, государственные и негосударственные;
- научно-исследовательские и академические центры;
- работодатели;
- государство;
- некорпоративные спонсоры;

Внутри каждой группы интересы неоднородны.

Перечислим организации и структуры, которые уже ведут переговорный процесс по вопросам образования или готовы в него вступить. Прежде всего, это *Министерство науки и Министерство образования*, которые имеют опыт проведения диалога по многим аспектам образовательной реформы. Крайне заинтересована в участии в процессе определения контуров будущей образовательной системы и *Российская Академия наук*, и другие государственные и общественные академии наук, а также *высшие учебные заведения*, отраслевые, в том числе оборонные, НИИ и конструкторских бюро, фирмы, производящие конкурентоспособную наукоемкую продукцию и высокие технологии.

Следует задействовать в переговорах научную элиту, которая более других социальных групп заинтересована в пополнении своих рядов. Кроме того, в вопросах повышения образовательного уровня и квалификации и в создании эффективного рынка труда заинтересованы самые широкие слои трудящихся, поэтому любые объединения трудящихся (см. раздел Трудовые отношения) также могут принимать участие в переговорах, представляя частных лиц – получателей образовательных услуг.

Важную роль в организации помощи учебным заведениям и в финансировании их деятельности могут сыграть *ассоциации выпускников* высших учебных заведений.

Степень организованности групп и организаций, представляющие их интересы

- **Сторона «граждане и домохозяйства»**, как всякая многочисленная группа, слабо организована. Существует слабая и малоизвестная Организация защиты прав потребителей образо-

вательных услуг. Других специализированных организаций нет. Однако представительство интересов граждан как потребителей образовательных услуг вполне может взять на себя КонфОП.

- **Сторона «высшее образование»** достаточно хорошо организована. Представлена двумя организациями: Союзом ректоров России и Российской ассоциацией негосударственных учебных заведений. Частично представлять интересы этой группы может РОСРО. Также эту сторону могут представлять непосредственно ректоры ведущих вузов. По определенным вопросам интересы вузов могут совпадать с интересами Министерства образования.
- **Сторона «государство»** неоднородна. В проблеме явно заинтересованы несколько ведомств, однако расхождения между ними могут быть даже глубже, чем между государственными и негосударственными структурами. Среди участников переговорного процесса со стороны государства выделим:
 - Министерство образования,
 - Министерство экономики,
 - Министерство науки,
 - Государственную думу (Комитет по науке и образованию).
- **Сторона «научная элита»** должна стать отдельным участником переговоров, поскольку заинтересована в развитии высшего образования и как научной базы, и как источника новых кадров, и просто как совокупность культурных людей, понимающих важность качественного образования для страны. Сложный вопрос с представительством интересов. Логично, если бы научная элита была бы представлена РАН. Однако есть подозрение, что РАН является узкой организацией и не в состоянии адекватно представлять всю научную общественность. Отдельный вопрос, как и кем должны быть представлены независимые научные и аналитические центры.
- **Сторона «работодатели».** Это, прежде всего, бизнес, заинтересованный в притоке квалифицированных кадров. Может быть представлен непосредственно крупными компаниями, заинтересованными в проблеме (самоотбор). Отдельную группу составляют компании, осуществляющие благотворительные или иные программы финансирования высшего образования и поддержки студентов. В настоящее время достаточно широко рекламируется «потанинская» программа стипендий. Есть стипендиальная программа и в клубе 2015.
- **Сторона «некорпоративные спонсоры».** Имеются в виду благотворительные фонды, оказывающие поддержку высшему образованию и науке (Фонд Сороса, Фонд Макаруров, Фонд

Форда – частные; USAID, World Bank, TACIS). Этими организациями накоплен большой объем информации об «узких местах» российского высшего образования, необходимых объемах финансирования, сравнительной эффективности разных схем. Логично было бы пригласить эти организации в переговорный процесс, однако проблема состоит в том, что практически все они являются представительствами зарубежных благотворительных фондов. Поэтому, возможно, их стоит привлекать в качестве экспертов, а не участников переговорного процесса.

Особняком в списке организаций стоит РОСПО. Это не столько представитель интересов определенных групп, сколько потенциальный координатор переговорного процесса, поскольку пытается аккумулировать интересы и организаций, непосредственно включенных в образовательную сферу, и общества в целом. Кроме того, РОСПО может осуществлять экспертную поддержку переговоров.

Несмотря на постоянно возникающие публикации и звучащие разговоры о необходимости реформы образования, инициированные представителями общественности, как таковых участников переговорного процесса от гражданского общества, способных реально выступать в качестве стороны переговорного процесса с представителями государства, на сегодняшний день назвать невозможно. Большое количество учрежденных и вновь учреждаемых общественных структур, ставящих своей целью содействие реформам в сфере образования, в действительности оказываются мало значимыми структурами, просто рефлектирующими на предварительные и мало оформленные инициативы соответствующих государственных институтов.

Активную позицию в вопросах изменения экономических условий функционирования сложившейся к настоящему времени системы образования (в первую очередь высшей школы) занимают, по сути, лоббистские организации, такие как *союзы ректоров вузов* (Садовничий В. А. – ректор МГУ им. М. В. Ломоносова) и им подобные, заинтересованные в сохранении статус-кво при увеличении объемов бюджетного финансирования наряду с введением дополнительных платных форм организации учебного процесса на договорной основе, играя в связи с этим чрезвычайно консервативную роль в процессе реформирования системы образования.

Несколько иную позицию в данном вопросе занимают студенческие организации и ассоциации учащейся молодежи (Ассоциация учащейся молодежи в составе Российского союза молодежи, студенческие профсоюзы, специализированные студенческие союзы, такие как ISEC или союз молодых юристов), но в основном

занимаясь проблемой досуга студентов и созданием систем дополнительных заработков для них, как какового участия в решении проблем реформы образования на сегодняшний день они не принимают.

Организации, преобразовавшиеся из структур советского периода (Международное движение «Педагоги за мир и взаимопонимание» – М. В. Кабатченко), в основном сосредоточены на проблематике международной деятельности этих организаций, работая с ЮНЕСКО.

Ассоциации *негосударственных учебных заведений* (например, Ассоциация негосударственных вузов России), которые в своей деятельности действительно стремятся максимально глубоко ставить вопросы об экспериментах в образовательной сфере, не в состоянии сегодня предложить ничего, кроме упомянутого эксперимента, в силу малочисленности таких организаций и самих негосударственных учебных заведений.

Минимально вовлечены в процесс участия в изменении системы образования в стране *ассоциации и союзы предпринимателей*, несмотря на то, что по признанию самих предпринимателей вопрос квалифицированных кадров, которые можно без длительного дополнительного доучивания ставить на имеющиеся вакансии, стоит чрезвычайно остро и отсутствие необходимых квалифицированных кадров является одним из серьезных тормозов для расширения бизнеса. Отдельные вопросы, связанные больше с системой повышения квалификации, ставят и в какой-то мере решают, такие предпринимательские объединения как Торгово-промышленная палата РФ, Ассоциация российских банков, многие из кадров поддержки малого предпринимательства.

Интересное место занимают в области образования *некоторые новые некоммерческие организации*, занимающиеся специальным обучением в области дополнительного образования (например, Институт современной женщины Анайкиной или Тверской гуманитарный институт города Царьковой).

Учитывая, что потребность в реформе образования осознается как государственными структурами (правительство, законодательное собрание, а также исполнительной и законодательной властью субъектов федерации), так и всеми вышеназванными представителями общества, необходимо организовать серию круглых столов, а граждан, которых максимально интересует состояние дел в сфере образования и чьи интересы максимально затрагиваются при проведении реформы, необходимо привлечь к проблеме, используя СМИ (включая Интернет-технологии) и другие формы выяснения их позиции инструментами социологических опросов, проводимых по инициативе органов власти.

Экспертная проработанность проблемы

Правительственная программа предполагает следующие изменения в сфере образования, которые могут быть предметами переговорного процесса:

- создание налоговых условий для стимулирования инвестиций бизнеса в образование и для развития различных форм софинансирования образования частными лицами;
- развитие системы предоставляемых или гарантированных государством образовательных кредитов учащимся и студентам;
- дифференцированное персонифицированное бюджетное финансирование студентов (по государственным именованным финансовым обязательствам – ГИФО) в системе среднего и высшего профессионального образования плюс два вида государственных стипендий: социальная и академическая. Введение у нас ваучерных принципов государственного финансирования путем оплаты услуг учебных заведений из рук учащихся при всей их заманчивой простоте и привлекательности, как показал многолетний американский опыт, достаточно трудно реализуется на практике и вряд ли может быть безболезненно и эффективно освоен и у нас как единовременное и всеохватывающее мероприятие;
- свободное (контрактное) ценообразование на образовательные услуги (за исключением той их части, которая непосредственно реализует конституционные гарантии бесплатного образования) и проблема определения этой части.

Если говорить в целом, то существует достаточно широкий набор разработок и предложений по реформированию системы высшей школы, сделанных как государственными, так и негосударственными структурами. Более того, экспертными кадрами обладают практически все потенциальные участники переговоров. Экспертная поддержка переговоров вполне возможна.

Выводы

Достижение договоренностей в данной сфере вполне возможно. По выделенным двум блокам можно достичь следующих результатов:

- определение механизмов «сведения» бизнеса и потенциальных студентов (возможно, в форме Стипендиального фонда);

- определение баланса самостоятельности вузов в формировании программы обучения и государственного и общественно-го контроля за качеством образования.

Ключевыми проблемами реформы образования являются катастрофический и беспрецедентный недостаток финансирования, резкое ухудшение материально-технической базы образования и изменение места научно-образовательной сферы в жизни общества. Поэтому основной задачей в сфере образования должен являться поиск источников и механизмов финансирования образования. Реальным шагом вперед в переговорном процессе может стать лишь его сознательный поворот в сторону поиска источников средств. ИНП может взять на себя функцию организации таких переговоров, определения состава участников и привлечения представителей бизнеса и общественности к участию в диалоге. Кроме того, необходима предварительная работа со всеми участниками переговорного процесса и сотрудничество со СМИ по формированию общественного мнения о приоритетности реформы образования. В связи с явным недостатком организаций, которые бы представляли интересы частных лиц в этом вопросе, необходимо привлекать экспертов по самым различным аспектам образовательной реформы.

Важнейшей стороной в переговорном процессе по вопросам образования и подготовки кадров должны стать представители бизнеса, начиная от крупнейших компаний и заканчивая региональными ассоциациями предпринимателей. Бизнес должен осознать, что в изменившихся экономических условиях на него ложится огромная часть затрат на финансирование образования и программ переподготовки кадров. Само осознание бизнесом своей новой роли является отдельной задачей и может быть темой отдельных переговоров.

В то же время финансирование значительной части образовательной сферы бизнесом (а также из других негосударственных источников) ни в коей мере не должно означать уменьшения ответственности государства за состояние образовательной сферы. Задачей и зоной ответственности государства, помимо прямого финансирования образования, является создание и обеспечение деятельности плюралистической системы финансирования образования.

В последнее время появляются новые структуры, потенциально способные взять на себя представительство частных лиц в вопросах образования. К их числу относится, например, Российский общественный совет по развитию образования (РОСРО) – новая организация, возникшая в конце августа 2000 г. по инициативе группы общественных деятелей, депутатов Госдумы и профессиональ-

ных педагогов. Возглавляет Совет Андрей Кокошин, заместитель председателя парламентского комитета по промышленности. Помимо организации дискуссий и «круглых столов» по проблемам разных путей развития образования совет уже выступил и с конкретным предложением — внести в бюджет 2001 г. отдельную строку: «развитие образования».

Договаривающимися сторонами по определенным вопросам могут также быть банки (по вопросам финансирования и кредитования затрат на образование), местные органы власти и региональный бизнес.

В настоящий момент наибольшей переговорной силой обладают государственные структуры и сами учебные заведения. Основная трудность состоит в том, что хотя переговорный процесс идет, он недостаточно эффективен. Отчасти это связано с тем, что в дискуссиях принимает участие большое количество участников, но они недостаточно организованы и подготовлены к переговорам и часто высказывают просто свое мнение, а не выступают в качестве легитимных представителей определенной части общества. Кроме того, нет организующей силы, способной обеспечить проведение переговорного процесса. Однако основным препятствием для проведения продуктивных переговоров является то, что все проблемы обсуждаются одновременно, вместо того, чтобы сосредоточиться на самых принципиальных.

По критерию источников финансирования реформа образования естественно делится на реформу школьного и высшего образования, а также сферу переподготовки кадров и повышения квалификации. Вопросы высшего образования решаются в основном на федеральном уровне, школьное образование во многом зависит от местных властей.

Глубинными факторами развития высшего образования является способность удержать и воспроизводить квалифицированные научно-педагогические кадры, что в свою очередь зависит от состояния научно-исследовательской базы и от уровня оплаты работников вузов.

В этой связи, прежде всего, необходимо проводить массированное формирование общественного мнения о необходимости и важности финансирования науки и образования, а также формировать новые общественные взгляды на возможные источники этого финансирования. Мировой опыт показывает, что основными источниками средств для высшего образования должны стать государство и особенно бизнес, представителям которого необходимо понять свою заинтересованность и социальную ответственность в этом вопросе. В то время как в западных странах участие бизнеса в финансировании образовательных и научных программ

давно воспринимается им как должное, в России еще не сложилось понимание того, что частные компании являются одним из основных источников финансирования процесса образования и повышения квалификации.

Необходимо объяснить каждому гражданину, что никакие полумеры не способны спасти отечественное образование и науку. Так, одной из основных причин деградации научно-образовательных кадров является предельно низкая оплата труда ученых, особенно в академических институтах, и профессорско-преподавательского состава в государственных вузах. По оценке центра ИСТИНА даже увеличение минимальной заработной платы для научных работников бюджетных учреждений в целом в 10 раз вряд ли могло бы радикальным образом изменить положение дел и стимулировать приток одаренной молодежи с высокой академической подготовкой в отечественные научные учреждения. Чтобы такой приток давал возможность выбора из нескольких претендентов на каждое вакантное место, ныне действующие ставки должны быть увеличены в реальном исчислении в 15-20 раз.

Таким образом, для реформы образования необходимо найти принципиально новые источники и механизмы финансирования. Без этого все выльется в очередную цепь неэффективных и чисто формальных изменений. Поскольку государство не в состоянии обеспечить всех необходимых средств, параллельно с государственным финансированием надо искать другие источники.

Необходимо использовать все возможности, чтобы обеспечить нормальное ресурсное обеспечение сферы образования. К ним относятся:

- традиционные (бюджетное финансирование, федеральный и местные бюджеты), переговоры с правительством на федеральном уровне, прозрачность местных бюджетов;
- рыночные (привлечение капиталов компаний, частное финансирование образования) – переговоры с бизнесом на федеральном и местном уровнях, упорядочение платности обучения в вузах;
- общественные (благотворительность, частные пожертвования, воздействие на общественное мнение – необходимо поддерживать в общественном сознании мысль о престижности образования).

Государство (на всех уровнях) должно финансировать образование на максимуме своих возможностей. В то же время должны быть отработаны и легализованы формы участия населения в финансировании образования. Должна быть создана система налого-

вых и иных льгот и отработан механизм финансирования образования частными предприятиями.

Основной проблемой механизмов финансирования образования является поиск разумного баланса между чисто рыночными методами и государственным регулированием в распределении финансовых потоков.

При поиске баланса распределения ответственности за систему образования между государством и обществом на первый план выходят социальные вопросы. Очевидно, что государство не может и не должно сохранять монополию на все принимаемые решения. В этой связи одной из важнейших проблем является плата за образование. В условиях резкой нехватки средств и огромной разнице в доходах населения речь должна идти не столько о бесплатности, сколько об обеспечении равных возможностей в сфере образования.

Учитывая изложенное, еще раз констатируем один из важнейших выводов — достижение договоренностей в данной сфере вполне возможно уже в ближайшее время.

Глава 5

Судебная реформа

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

Необходимым фактором регулирования рыночных отношений является эффективный механизм разрешения конфликтов между всеми членами гражданского общества. В этот механизм основной составляющей должна входить реформированная судебная система. На сегодняшний день имеется осознание и обществом, и государством необходимости изменения существующей ситуации. С этим согласны и юридическое сообщество, и клиенты, и государственные органы.

В настоящее время можно выделить следующие блоки проблем, представляющие общественный интерес и могущие служить вопросами для переговорного процесса:

- доступ к правосудию;
- исполнение судебных решений;
- финансирование судебной системы;
- статус судей: обеспечение независимости и преодоление корпоративной замкнутости.

Проблема доступа к правосудию разбивается на несколько частей. В настоящее время, с точки зрения денежных затрат, судебная процедура в России является относительно дешевой. Однако такая дешевизна является одним из факторов, приводящих к несоответствию пропускной способности судебной системы. При этом практически отсутствует сектор услуг по внесудебному разрешению споров, что связано и с недостаточной проработанностью правовых позиций (положение о третейском суде слишком общее (не прописана процедура регистрации таких судов, например) и содержит ряд пунктов, препятствующих развитию системы (запрещено взимание денег со сторон за рассмотрение споров, непонятно, возможно ли разрешение споров между гражданином и организацией и т.п.)). Поэтому одним из пунктов переговоров может стать следующий: какой должна быть многоярусная система разрешения споров, кто отвечает за финансирование каких элементов, какие законодательные изменения необходимы.

Другая сторона проблемы доступа к правосудию — доступность юридической помощи для населения. Как показало исследование КонфОП, в настоящее время существуют возможности и платной, и бесплатной юридической консультационной помощи, причем качество и объем такой помощи не связан с ценой. Вопросом для переговоров может быть создание двухуровневой системы правовой помощи: базового бесплатного (на базе муниципалитетов либо других организаций, работающих по социальному заказу местных органов власти) и платного квалифицированного (при развитии системы мониторинга качества услуг и поддержания стандартов профессиональной деятельности профессиональным сообществом). В этом случае адвокаты избавятся от необходимости давать дешевые советы по базовым вопросам. Однако взамен необходимо потребовать контроль за качеством платных юридических услуг. Этот блок проблем может стать повесткой для переговоров на местном уровне.

Постановка вопроса по исполнению судебных решений понятна: решения исполняются плохо, что надо сделать для того, чтобы они исполнялись хорошо?

По финансированию судебной системы и обеспечению экономической независимости судей требуется обсуждение следующих вопросов:

- прозрачность финансирования судебной системы (финансируется только из федерального бюджета, публикация отчетов об использовании средств, направленных на финансирование судов и т.п.);
- максимально возможная детализация статей бюджета, обеспечивающих финансирование судебной системы и судебной реформы;

- принятие жестких норм, устанавливающих персональную ответственность чиновников за нарушение экономической независимости судебной власти, в том числе за неисполнение в установленные сроки и в установленном объеме обязательств по финансированию судебной системы, имущественных и личных гарантий независимости судей;

Что касается проблемы независимости и ответственности судей, то здесь предметом переговоров могут быть конкретные процедуры по следующим направлениям деятельности:

- придание большей гласности всем этапам судебного разбирательства и создания системы контроля за соблюдением принципа гласности с участием различных заинтересованных сторон;
- открытость информации о деятельности судов: открытость судебных архивов, доступ к ознакомлению с судебными решениями, вступившими в законную силу, но не отправленными в архив, создание баз данных по судебным решениям;
- разработка и принятие свода этических правил для судей и пропаганда этих правил среди широкой общественности;
- создание четких механизмов обжалования действий судей и придания гласности процедурам рассмотрения жалоб квалификационными коллегиями судей; возможное введение в коллегии представителей несудебной юридической общественности.

Оценка масштабов и общественной значимости проблемы

Проблема, безусловно, является общественно значимой. Можно говорить о том, что проблема разрешения споров затрагивает всех граждан, колеблется только частота столкновений и интенсивность (от небольших конфликтов в магазине до полномасштабного гражданского или уголовного судебного разбирательства). Аналогично с проблемой разрешения конфликтов сталкиваются все коммерческие предприятия (спору с поставщиками и покупателями, государственными органами, кредиторами и дебиторами и т.п.).

Заявленность проблемы

Проблема широко обсуждается уже не первый год. Обсуждения идут, во-первых, внутри юридического сообщества (судебного и не только), во-вторых, среди правозащитных организаций разного профиля, в-третьих, в деловых кругах, в-четвертых, на государственном и межгосударственном уровнях.

Заявленность намерений государства

В течение нескольких лет государство делает конкретные шаги по изменению судебной системы. К попыткам улучшить ситуацию можно отнести эксперименты по введению судов присяжных, введение института судебных приставов, введение мировых судов. Однако темп преобразований не отвечает потребностям общества. Кроме того, принимаемые меры не носят комплексного характера и поэтому оказываются недостаточными.

Уровень решения проблем

Проблема должна обсуждаться и решаться на федеральном уровне, но с участием представителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Степень организованности групп и типы организаций

Можно выделить три группы для участия в переговорном процессе.

Сторона «юристы»

Необходимость отдельного выделения этой группы связана с достаточной профессиональной замкнутостью юридического сообщества. Есть основания предполагать, что юристы, даже работающие в конфликтующих организациях, зачастую имеют больше общих интересов и схожие взгляды на проблемы, чем юрист и не-юрист, работающие в одной организации. Однако юридическое сообщество само по себе неоднородно. Поэтому для целей переговорного процесса предлагается выделить следующие подгруппы внутри юридического сообщества:

- судьи разного уровня и специализации;
- адвокаты;
- юристы, не имеющие адвокатского статуса, но ведущие судебные дела (сотрудники юридических фирм);
- корпоративные юристы (представительство интересов бизнеса (см. группу «клиенты»), но в некоторой степени интересы этой группы отличаются от интересов, например, менеджмента компаний);
- юристы, занимающиеся законотворчеством (функция экспертной поддержки переговоров);

- сотрудники систем внесудебного урегулирования споров (третейских судов, организаций саморегулирования и т.п.);

Организации, представляющие интересы юридического сообщества:

- коллегии адвокатов, Гильдия российских адвокатов, Союз адвокатов – это профессиональные (фактически цеховые) объединения адвокатов. Эти организации адекватно представляют интересы адвокатов. По значительной части вопросов, не связанных непосредственно со статусом адвоката, адвокатские коллегии являются вполне адекватным представителем интересов всех юристов, так или иначе взаимодействующих с судебной системой. С нашей точки зрения, эти организации обладают существенной переговорной силой;
- интересы юристов, не имеющих адвокатского статуса, по широкому кругу вопросов также могут представлять адвокатские коллегии, поскольку влиятельных организаций, представляющих эту категорию юридического сообщества, нет. Причина, по которой такое представительство невозможно, – отличия адвокатского статуса от статуса «просто юриста», в том числе в судебном процессе. По этим вопросам представительство интересов этой группы могут взять на себя правозащитные организации;
- крупные международные юридические фирмы могут быть представлены в переговорном процессе непосредственно;
- известные юристы-теоретики, занимающиеся этой проблематикой (непосредственно судебной реформой, гражданско-процессуальным и уголовно-процессуальным правом), – товар штучный; на переговоры их можно приглашать персонально, в качестве экспертов;
- корпоративные юристы будут представлены на стороне «клиенты»;
- сотрудники систем внесудебного урегулирования споров могут быть представлены организациями, при которых такие системы действуют. Три официально зарегистрированных в России третейских суда могут быть представлены непосредственно, а не через организации;
- неясно, насколько интересы судей адекватно представлены органами судебной власти (Верховным судом, Высшим арбитражным судом и т.п.); возможно, позиция судей должна быть получена путем каких-либо опросов и озвуче-

на либо государством, либо правозащитными организациями.

Сторона «государство»

- судебная власть (Верховный суд, Высший арбитражный суд);
- Дума;
- Министерство юстиции;
- Министерство финансов;
- МАП;
- Региональные управления юстиции (отбор);
- Органы власти субъектов Федерации (отбор);
- Местные органы власти (отбор);

Сторона «клиенты»

В ряде случаев «клиенты» являются также представителями юридического сообщества. Однако важно, чтобы дискуссия по поводу судебной системы не велась только юристами. Это вопрос уже не того, какие организации участвуют в переговорах, а кто от организации участвует в них. Поэтому сторона «клиенты» должна быть представлена не только юристами:

- правозащитные организации (и те, кто работает по уголовным делам, и те, кто работает по гражданским) — члены «Народной ассамблеи» (Мемориал, МХГ, КонфОП, Фонд защиты гласности, Союз журналистов и т. д.) — это широкие организации, которые могут реально представлять интересы некорпоративных клиентов судебной системы, а также части практикующего юридического сообщества, не входящего в адвокатские коллегии;
- СМИ — выступают как полноправные участники, а не просто как «осветители» процесса; крупные национальные СМИ могут быть представлены непосредственно; интересы всей группы могут быть представлены Фондом защиты гласности или Союзом журналистов;
- Бизнес: схема представления интересов бизнеса для всех типов переговорного процесса, вне зависимости от повестки дня, должна быть аналогичной¹². Крупный бизнес может быть представлен непосредственно юристами крупных компаний

¹² Имело бы смысл экспертной группе отдельно обсудить механизм представления интересов бизнеса разного размера — этот блок важен для всех вопросов, предлагаемых в повестку дня переговоров.

(в идеале, и высшими менеджерами тоже). Часть бизнеса может быть представлена бизнес-объединениями разного типа (2015, ТПП, Союз немецкой экономики, организации саморегулирования и т.п.). Среди бизнес-объединений, безусловно, будут присутствовать и широкие, и узкие организации.

В данном случае наиболее организованной силой являются правозащитные организации. Однако остальные группы могут быть представлены как напрямую, так и через существующие организации (для бизнеса — организации саморегулирования).

Экспертная проработанность проблемы

Уровень экспертной проработки проблемы весьма высок. Аналитические материалы по этой тематике готовились правозащитными организациями (Фонд защиты гласности, Союз журналистов, КонфОП и т.п.), исследовательскими институтами, государственными органами. Проблемы с экспертной поддержкой переговоров не существует. В данном случае сами участники переговоров обладают вполне достаточными экспертными ресурсами по этой проблематике.

Выводы

Достижение соглашения в этой сфере возможно.

Ожидаемые результаты переговорного процесса:

- создание системы консультационной помощи: базовая — бесплатно, детальная — относительно дорогая, но высококачественная, с механизмами контроля за качеством юридических услуг (государство — финансирование бесплатной помощи, юридическое сообщество — гарантии качества услуг и механизмы контроля, правозащитные организации — мониторинг качества и эффективности);
- дифференциация способов разрешения споров: внесудебные, мировые суды, суды общей юрисдикции; внесудебная система финансируется бизнесом, государство же обеспечивает законодательные рамки для этого;
- повышение прозрачности судебной системы, в том числе путем участия в квалификационных коллегиях представителей несудейской общественности в обмен на достаточное материальное обеспечение и четкую систему финансирования судебной системы.

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем Оценка их масштабов и общественной значимости

В России военная сфера — традиционно ключевой фактор внутренней и внешней политики, экономики, социальной сферы и массового сознания — идеологии и морали общества. Но реформирование военной организации страны до настоящего времени серьезно отставало от изменений в других областях, в результате чего образовался «провал» (gap), отставание, опасное не только для безопасности, но развития и модернизации страны в целом.

На предыдущих этапах военная реформа (она началась в 1987 г. и была продолжена уже после распада СССР), осуществлялась *сверху* и была сведена преимущественно к сокращению Вооруженных сил.

Не были созданы механизмы и институты гражданского контроля над военной сферой, не произошло структуризации гражданско-военных отношений в соответствии с демократическими принципами. Произошло дальнейшее отчуждение военных от власти, общества от военных, общества от власти.

Не обеспеченные программами социальной адаптации и переобучения военнослужащих, сокращение численности ВС не исправило положения в военной сфере. Сокращения сопровождались чередой реформирований и изменений в структуре ВС, проводившихся нередко в интересах той или иной группы военных. Резко снизившийся социальный статус военных и крайне неудовлетворительное материальное положение имели результатом отток квалифицированных кадров. Проявившиеся и признанные критическими еще во второй половине 80-х годов деморализация армии, широкое распространение неуставных отношений, дедовщина, низкий образовательный уровень младших офицеров в 90-х годов приняли еще больший масштаб. С началом военных действий в Чечне, унесших и покалечивших жизни тысяч юношей, уклонение от службы в армии стало обычным явлением.

Изменить положение может переход на контрактную основу комплектования армии. Указ, по которому уже с весны 2000 г. предусматривалось перевести ВС на контрактную основу комплектования, был подписан Б. Ельциным 16 мая 1996 г. Но уже через два года в сроки были внесены коррективы, так как экономическая

ситуация не позволяла реализовать этот нормативный правовой акт. Ситуация с призывом на действительную службу ухудшается год от года.

В ходе осенней призывной кампании 2000 г. были призваны на службу 191651 человек. При этом по официальным данным 31,5 тыс. не явились на призыв, из них умышленно уклонились 29,4 тыс. По сравнению с весной 2000 г. число «отказников» увеличилось почти на 3000 человек. Физическое состояние и образовательный уровень призывников крайне низок. По данным Генерального штаба, даже после предстоящего сокращения до 0,8 млн человек должности сержантского и рядового состава будут укомплектовываться не более чем на 95 %. А в настоящее время в армии свободна каждая четвертая вакансия. Причиной этого в Генеральном штабе считают многочисленные освобождения и отсрочки предоставляемые по законодательству (закон «О воинской обязанности и военной службе»), из-за которых невозможно призвать в войска необходимое для полного комплектования войск количество призывников.

Для частичного исправления положения необходимо срочное принятие находящегося на обсуждении уже 8 лет Закона об альтернативной службе. При этом имеющий шансы на прохождение законопроект предполагает жесткие условия службы для «альтернативщиков» и доказательный, а не заявительный характер принятия решения о прохождении альтернативной службы.

В то же время в обществе, в среде экспертов, да и в части военных кругов, есть понимание необходимости перехода к контрактной системе комплектования армии. Главный барьер – нехватка финансов. «Стоимость» контрактника, по имеющимся расчетам, в пять раз превышает стоимость призывника, введение контрактной службы не позволит, даже при планируемом в ближайшие годы сокращении численности, выйти на заданные макропараметры военного бюджета в 50 % затрат на содержание. Однако плюсы перехода на контрактное комплектование, в том числе повышение боеспособности и боеготовности, способность работать со сложной военной техникой, перекрывают издержки. На переходный период предлагается ввести смешанную систему комплектования с сокращением сроков прохождения службы.

Изменение системы комплектования – лишь одна из задач военной реформы. Однако, если подходить к военной реформе как важному этапу реформирования страны в демократическое государство с сильной рыночной экономикой и развитым гражданским обществом, переход на контрактную систему комплектования представляется самостоятельной важной задачей, ибо *переводит отношения общества и военных, военных и государства, государ-*

ства и общества на новую «контрактную» основу, в рамках которой повышаются взаимная ответственность, обязательства и уважение сторон.

В этой связи критерий «издержки – эффективность» (в редакции Секретаря Совета безопасности С. Иванова, «издержки – эффективность – экономическая реализуемость») необходимо дополнить элементом «устойчивого позитивного социального развития». То есть рассматривать эффективность издержек на переход к контрактной системе не только с точки зрения повышения боеготовности и боеспособности вооруженных сил, но и в плане укрепления социальной стабильности, гражданского общества, воспитания гражданской ответственности общества и социальной ответственности государства.

Откладывание решения по переходу на контрактную систему комплектования, помимо финансовых причин, обусловлено сообщениями, во-первых, сокращения в результате этого мобилизационной базы и, во-вторых, как представляется, общего уровня «военизации» населения. Оба фактора представляются избыточными для обеспечения национальной безопасности страны в долгосрочной перспективе. Поддержание высокого профессионального уровня и боеготовности военных и резерва может быть достигнуто с помощью других важнейших направлений и аспектов военной реформы: реформы военного образования, информации, военно-правовой, этической и культурной военной реформы.

Авария подводной лодки «Курск» продемонстрировала и другие, давно известные, проблемы, которые необходимо решить в ходе военной реформы:

- критическое состояние военной техники и вооружений;
- неудовлетворительную подготовку офицерского и рядового состава как следствие недостаточного финансирования, но еще больше – нерационального и неконтролируемого использования средств;
- недостатки координации в принятии решений как в силу несогласованности действий собственно военных, так и в силу общих политических тенденций;
- недостаток диалога военные – общество, власть – военные, власть – общество, иными словами доверия, а также *чувства защищенности граждан*;
- сохранение менталитета «холодной войны» в отношениях с западными партнерами и т.д.

Для исправления положения в военной сфере необходимы реформы вооружений, управления, военно-правовая, бюджетно-

финансовая. При недостатке и неэффективном использовании военного бюджета, который к тому же был дополнительно засекречен (на большей прозрачности военного бюджета настаивает даже Председатель Комитета по обороне ГД, генерал армии А. Николаев), и поэтому не может быть надлежащим образом проконтролирован парламентом, решение всех стоящих перед военной реформой задач в обозримой перспективе представляется маловероятным.

Наряду с перечисленными проблемами на нынешнем этапе военной реформы стали проявляться тенденции, которые были практически преодолены на ранних этапах. Если в 1987 г., помимо проблем Вооруженных сил, главными движущими мотивами военной реформы было «новое политическое мышление» в международной сфере и перестройка, то существо и цель военной реформы в 2000-2001 гг. заключается в повышении *эффективности собственно военной системы*, что не соответствует уровню и масштабу проблемы как общенациональной и международной. Барьером на пути полномасштабной военной реформы в России является сохранение значительной частью политиков и военных мобилизационного подхода к военно-политическим проблемам. Сужение или корпоративизация концепции военной реформы препятствует ее реализации. Об этом свидетельствует и история военных реформ в России.

Даже спустя несколько лет после окончания холодной войны военная сила воспринималась большинством российских политиков, военных, да и обществом как *статусный инструмент*. Военный потенциал, хотя и полуразрушенный, служил доказательством (в основном для внутреннего потребления) сохранения Россией статуса супердержавы.

Не преодолев великодержавный синдром, власть не сможет адекватно оценивать реальные вызовы и угрозы безопасности и находить адекватные и эффективные решения. С другой стороны, до тех пор, пока синдром сверхдержавности не будет преодолен, к России будут относиться с опаской и видеть в ней угрозу.

Как показывают опросы социологов, общество, демонстрирующее высокое доверие нынешней власти, на данном этапе готово повернуться как в сторону мобилизационной модели, так и кооперативной модели национальной безопасности.

Объективные изменения характера стратегических угроз и вызовов национальной и международной безопасности, а также односторонние шаги по созданию защиты от них снижают ценность главных достижений предыдущего периода — неоспоримые заслуги М. Горбачева и Б. Ельцина в военно-международной сфере, особенно заметные на фоне запущенности военно-внутренних

проблем (Выполнение международных соглашений и заключение новых по сокращению ракетно-ядерных и обычных вооружений: СНВ-1, СНВ-2, разработка принципов договора СНВ-3, Договора о сокращении обычных вооруженных сил в Европе, договоров о ликвидации ракет средней и меньшей дальности и «Открытое небо», соглашений о передаче стратегического и тактического оружия, оставшегося от СССР на Украине, Белоруссии и Казахстане и т.д.).

Для того, чтобы реформа «пошла» ей нужно придать комплексный расширительный характер. Так же как невозможно реализовать военную реформу без реформ экономической, судебной, образования, административной и пр., так и весь социально-экономический и политический блок не может быть преобразован без реформы военной организации страны. Дальнейшее отставание военной реформы может превратить военный сегмент не только в препятствие, но активную, с собственными корпоративными интересами силу, противодействующую реформам в других сферах.

Очевидно, что сложившиеся ныне благоприятные политические условия требуют принятия решения об ускорении военной реформы.

Ускоренная реализация «расширенной» военной реформы, причем не столько в части военного строительства, сколько в политической (внутренней и внешней), общественной и экономической плоскостях, существенно укрепит нынешний политический режим:

- во-первых, эффективная обороноспособность, обеспечение национальной безопасности и престиж института военных — необходимые условия формирования как стабильной государственности, так и нормального, не травмированного национального самосознания, самоуважения, полноценной национальной идентичности, то есть стабильного общества;
- во-вторых, реструктуризация, модернизация и оптимизация экономической и технологической составляющих военной сферы в России является важной неотъемлемой частью экономической реформы и технологической модернизации;
- в-третьих, в отсутствие транспарентной продуманной стратегии и программы военной реформы Россия будет оставаться фактором «неопределенности» в международных отношениях и безопасности, что резко повышает издержки на пути восстановления высокого, достойного страны международного статуса, снижает шансы России на активное и эффективное для национального развития участие в международных интеграционных процессах. То есть, реализация военной рефор-

мы в России имеет не только общенациональное, но и международное значение.

Ответ на вопрос «какая армия нужна России?» может дать непредвзятая оценка состояния, вызовов и угроз национальной безопасности страны.

По мнению отечественных и зарубежных экспертов угрозы и вызовы национальной безопасности России будут носить преимущественно невоенный характер. Кроме того, в большинстве они совпадают с вызовами и угрозами, стоящими перед Западом. Что не оправдывает внедрения мобилизационной модели. Напротив, в большинстве случаев мобилизационная модель будет препятствовать подготовке и применению адекватных и эффективных мер, по большей части финансово-экономических, политических, технологических, эффективному взаимодействию с Западом.

Задачей ближайшего времени должно быть приведение в соответствие с реальной оценкой ситуации в сфере национальной безопасности ключевых документов (Концепции национальной безопасности, Военной доктрины и Концепции внешней политики).

Последовательная и успешная военная реформа требует комплексного междисциплинарного (на экспертном уровне) и межведомственного (на государственном уровне) решения. Комплексная военная реформа не удастся, если не будет учитывать такие факторы, как демографические, этно- и социокультурные и религиозные, образовательные, финансово-экономические, правовые.

Заявленность проблем

Проблема обсуждается уже много лет на различных уровнях. Однако в последнее время наметилась тенденция к сужению круга обсуждения, перевода проблем военной реформы в разряд сугубо профессиональных. Снизился уровень информирования общественности, экспертов и СМИ о принимаемых решениях. Преодоление этих тенденций – как условие, так и задача самой военной реформы.

Заявленность намерений государства

Власть осознает критическое положение. После полугодичного обсуждения 16 января 2001 г. президентом был подписан новый план военной реформы. Запланировано очередное сокращение ВС и еще 11 силовых структур в общей сложности на 600 тыс. Тем не менее он не предлагает качественно новой, комплексной концепции. По мнению экспертов, план не вносит принципиальных изменений в воен-

ную организацию государства, для чего необходим отказ от мобилизационной доктрины. В то же время государство, крайне ограниченное в средствах для проведения военной реформы, может проявить готовность для диалога, обсуждения новых предложений.

Уровень решения проблем

Специфика проблемы как вопроса национальной безопасности предопределяет ее решение на высшем уровне федеральной власти, но передача полномочий по ее решению самому военному ведомству, которое к тому же не имеет права законодательной инициативы, показала себя неэффективной. Принятие решений в этой сфере сосредоточивается в Совете безопасности.

Контрактная проработка проблемы представляет серьезную сложность в силу указанной выше специфики. Но на ее необходимость указывает даже военное руководство. Начальник Главного организационно-мобилизационного управления ГШ генерал-полковник В. Путилин отмечал в интервью, что Генштабу не удастся согласовать подготовленную им программу перехода к контрактной службе с Минэкономразвития и Минфином. Он также подчеркивал необходимость усиления законодательной инициативы в этой сфере.

Узкий и в ряде случаев закрытый по профессиональному признаку характер коалиций резко повышает роль экспертной внешней коалиции в организации переговорного процесса. Решение задачи не будет полным, если в переговорный процесс не будут системно вовлечены открытые многочисленные группы интересов.

Стороны решения

Разработка комплексного плана военной реформы и легитимизация ее воплощения требуют вовлечения как групп интересов, так и всей общественности (также представляющей группу интересов служащих или родственников служащих в армии). Имеется ряд высоко организованных групп (Солдатские матери, многочисленные фонды бывших военнослужащих). Наибольшую трудность представляет вовлечение в переговорный процесс закрытых групп (самых военнослужащих — объекта реформирования). Значительная часть военных настроена консервативно, антиреформаторски. Как отмечает А. Арбатов, офицерскому корпусу проще и привычнее иметь дело с бессловесными призывниками, опираясь на «авторитет» старослужащих, чем управлять людьми, отстаивающими свои права. Неудивительно поэтому, что отслужившие призывни-

ки, офицерский корпус и генералитет практически единодушно выступают против контрактной армии. Но общественное мнение в большинстве своем — за нее.

Впрочем, исторический опыт военных реформ в России свидетельствует о том, что наибольшее сопротивление переменам оказывалось именно консервативной частью военных.

Важным подготовительным элементом переговорного процесса должно быть социологическое исследование и его публичное обсуждение. Его задача выявить имеющее место несоответствие стереотипов и установок, с одной стороны, по сохранению статуса военной сверхдержавы, а, с другой — нежеланию увеличения расходов на эти нужды за счет благосостояния населения; по признанию того, что Россия должна сотрудничать с Западом, а с другой стороны, имперскими рецидивами.

Особые закрытые группы интересов представляет оборонная промышленность и высшее военное руководство. Вовлечение последних в переговорный процесс мало вероятно, не только в силу закрытости, но и наличия крайне узких партикулярных интересов (что со всей очевидностью проявилось летом 2000 г. в публичных дебатах министра обороны и начальника Генерального штаба отстаивающих соответственно интересы стратегических ядерных сил и сил общего назначения).

Несмотря на закрытый характер ключевых групп интересов, создание внешних экспертных коалиций вполне возможно. Равно возможно и повышение уровня информированности и дебатов по проблемам как через существующие издания и электронные СМИ, так и через Интернет. Как для самой реформы, так и для создания благоприятного прозрачного внешнего окружения возможно и желательно привлечение зарубежного опыта военной реформы.

Различные аспекты военной реформы были в достаточной степени проработаны экспертным сообществом, как гражданским, так и военным.

Выводы

Несмотря на сложность, запущенность, недостаток ресурсов и специфику проблемы, ее решение не может быть отложено, что хорошо осознается всеми участниками переговорного процесса. Острая потребность в военной реформе государства, общества, самих военных дает основания предполагать, что использование переговорного процесса с широким привлечением экспертных внешних коалиций может дать позитивные результаты.

Часть **3**
СРЕДНЕСРОЧНЫЕ
ЗАДАЧИ

В современном российском обществе существует большой блок проблем, актуальность которых осознается и государством, и обществом, но решение их с использованием технологий общественного договора на данном этапе развития гражданского общества пока затруднено. Главная проблема заключается в недостаточной договороспособности общества по данным вопросам.

Для того, чтобы механизм переговоров между различными группами интересов, представленными в обществе, был эффективным, необходимо соблюдение ряда условий. Из них наиболее важными представляются следующие:

- индивиды должны сознавать свои собственные интересы (то есть они должны быть, по крайней мере, информированы);
- должны существовать широкие организации, представляющие интересы всех без исключения групп;
- все стороны должны быть обеспечены адекватным уровнем экспертной поддержки и доступом к информации, поскольку в противном случае возможны перекосы в переговорной позиции сторон из-за информационной асимметрии.

Первое условие предполагает активное вовлечение граждан в общественно-экономические процессы и широкую публичную дискуссию по обсуждаемым проблемам.

Второе условие предполагает активное формирование и развитие альтернативных государству институциональных образований в форме общественных организаций, ассоциаций, клубов и т.д.

Третье условие выполняется при наличии независимой экспертной проработки вопроса, а также при участии специалистов по соответствующим проблемам, работающих на соответствующие организации.

Несоблюдение одного из этих трех условий не означает, что переговоры по конкретному вопросу в принципе невозможны. Это означает, что для того чтобы технологии общественного договора были эффективными, необходима соответствующая подготовительная работа.

Описанные ниже проблемы «второго круга» предполагают подобную подготовительную работу. О том, какие конкретные шаги необходимо предпринять для создания предпосылок переговорного процесса, будет сказано в соответствующих разделах.

Глава 7

Здравоохранение

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

Российская система здравоохранения, существующая в настоящее время, во многом сохраняет черты советской системы (модели Семашко), которая характеризовалась централизованным административно-командным управлением, стопроцентным бюджетным финансированием и директивным планированием. Эта система стала обнаруживать свою неэффективность уже к концу периода советской власти, а с внедрением рыночных отношений стало ясно, что необходима радикальная реформа системы здравоохранения на новых принципах.

Из двух моделей организации здравоохранения была выбрана *страховая модель*, несмотря на то, что сложившаяся централизованная система технически была больше подготовлена к переходу на систему общественного здравоохранения (как в Англии, Финляндии, Швеции). Однако модель обязательного медицинского страхования, позволяющая внедрять в систему здравоохранения рыночные принципы, которые ведут к усилению воздействия потребителей услуг на работу системы и, как следствие, повышают ее эффективность, была признана более перспективной.

Переход России именно к страховой модели обусловлен также и тем, что фактически уже происходит массовое замещение бесплатных медицинских услуг платными, однако это происходит преимущественно теневым образом. Поэтому одной из основных задач реформы здравоохранения является легализация этих теневых денежных потоков и создание механизма, обеспечивающего

наиболее полное сочетание преимуществ рыночных механизмов и государственного вмешательства.

Социальная значимость здравоохранения предопределяет то, что государство должно обеспечить необходимый минимум бесплатной, или доступной всем, медицинской помощи. На это и направлена система обязательного медицинского страхования (ОМС). Финансирование этой системы осуществляется государством и в значительной степени за счет обязательных отчислений из фонда оплаты труда предприятий. Добровольное медицинское страхование (ДМС) осуществляется за счет личных средств граждан.

Еще одна проблема. В России никто даже не знает оптовой цены (цены первого оптовика или производителя). Здесь могут сыграть свою роль общественные институты. Практика сравнения цен в соседних областях России может выявить причины завышения цен и устранить их. Например, в Бельгии и Голландии регулярно проводятся исследования по межстрановым сравнениям цен на лекарства.

Проблемы, стоящие сегодня перед российским здравоохранением, вызваны во многом тем, что страховая модель, разработанная в теории, внедряется на практике формально, и *фактически вместо страховой модели сейчас функционирует гибрид бюджетной и страховой систем*. Поэтому особенно актуальным представляется завершение перевода системы здравоохранения на принципы страховой медицины.

Оценка масштабов и общественной значимости проблемы

Проблема, безусловно, является общественно значимой. Ежегодное и повсеместное сокращение бюджетного финансирования, а также общее уменьшение возможностей реализации прав граждан в области здравоохранения, заявленных Пактом об экономических, социальных и культурных правах человека (подписан и ратифицирован Российской Федерацией), делает использование механизмов общественного договора как инструментария перехода к новым формам решения накопившихся проблем чрезвычайно актуальной.

Заявленность проблемы

Проблема широко обсуждается уже не первый год. Обсуждения идут, во-первых, внутри сообщества медиков, во-вторых, среди инвалидов организаций разного профиля, в-третьих, в деловых кругах, связанных с оказанием платных медицинских услуг и про-

изводством и поставкой лекарственных средств, в-четвертых, на государственном уровне.

Заявленность намерений государства

Государство делает шаги по изменению в системе здравоохранения в течение нескольких лет. К попытке улучшить ситуацию можно отнести эксперименты по развитию системы обязательного медицинского страхования, поддержка создания сети платных медицинских услуг (стоматология, офтальмология). Однако темп преобразований не отвечает потребностям общества. Кроме того, принимаемые меры не носят комплексного характера и поэтому оказываются явно недостаточными.

Уровень решения проблем

Проблема должна обсуждаться и решаться на федеральном уровне, но с участием представителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Степень организованности групп и типы организаций

Стороны

- Государственные структуры (Минздрав).
- Страховые и медицинские организации.
- Фармацевтические компании.
- Академия медицинских наук.
- Домохозяйства.
- Медицинские работники.
- Медицинские профессиональные ассоциации и научные учреждения.
- Общества потребителей.
- Экологические организации.

С точки зрения общественного договора сфера здравоохранения является сложной. С одной стороны, интересы каждого гражданина без исключения затрагиваются в этой сфере. С другой стороны, не существует достаточно сильных организаций, способных полноценно представлять потребителей медицинских услуг. Конечно, существуют общества потребителей и экологические организации, которые могут представлять пациентов по некоторым аспектам организации здравоохранения, но они недо-

статочны сильны и недостаточно специализированны, чтобы адекватно вести весь переговорный процесс. Очевидно, что наиболее сильными структурами, способными представлять интересы потребителей медицинских услуг, являются страховые компании, интересы которых во многом совпадают с интересами пациентов. Однако это совпадение не является полным, и в первую очередь страховые компании преследуют собственные интересы, которые, в принципе, могут вступать в конфликт с интересами потребителей.

Другой большой проблемой является то, что у представителей здравоохранения, которые традиционно тесно связаны с представителями Минздрава, то есть государства, нет большого желания вступать в диалог с обществом. Особенностью профессионального менталитета медиков, независимо от места их проживания, является глубоко укоренившаяся идея о цеховой поддержке и неприемлемости критики в адрес коллег, пусть даже и совершающих серьезные ошибки. Этот факт в сочетании с большим огосударствлением медицинской сферы и слабостью представительства потребителей служит препятствием для эффективного проведения диалога.

Таким образом, в существующей структуре организации здравоохранения единственным представителем пациента, кроме него самого, фактически является страховая компания. Это реальная форма общественного представительства прав пациента, поскольку страховая компания обладает достаточно большой переговорной силой в вопросах отстаивания интересов пациента и имеет информационную базу, доступа к которой отдельный пациент не имеет. Однако страховые компании, как правило, не очень заинтересованы в представительстве общих проблем потребителей медицинских услуг. Обычно страховые компании специализируются не только на медицинском страховании, но и на предоставлении других страховых услуг, поэтому объединяются и выступают единым фронтом они только тогда, когда существует серьезная угроза для их собственного существования.

Со стороны медицинских работников есть достаточно много организаций, представляющих интересы как всех работников медицины, так и отдельных их категорий. К ним относятся врачебные ассоциации (в настоящее время существуют две всероссийские ассоциации врачей), региональные ассоциации, ассоциации частнопрактикующих врачей. Однако порок этих организаций, как и многих им подобных, состоит в том, что они представляют собой достаточно формальные объединения, плохо обеспечивающие реальное представительство.

Необходимо указать на черту, отличающую сферу здравоохранения от многих других социально значимых секторов. В этой сфере чрезвычайно сильно ощущается дефицит гласности при обсуждении проектов реформы отрасли. Эти проекты публикуются в лучшем случае непосредственно перед принятием, и даже бюрократия из регионов не имеет возможности довести свое мнение по поводу принимаемых решений до властей. Очень слабо представлены регионы и при подготовке законов.

Проблема реформы здравоохранения будет вызывать значительно большее количество конфликтов государства с обществом, чем реформирование, к примеру, системы образования. Стихийно складывающийся процесс замещения бесплатной медицины на платную – это явление, свидетельствующее о необходимости реформы, однако представители общественности начнут активные действия только тогда, когда будут начаты официально объявленные действия со стороны государства.

Потенциальных участников переговорного процесса от гражданского общества, способных реально выступать в качестве стороны этого процесса с представителями государства, на сегодняшний день вполне возможно назвать, причем большинство из них настроено на довольно-таки «острое» поведение. В первую очередь – это значительное число инвалидных организаций (всероссийских общественных организаций инвалидов, таких как ВОИ, «Факел», по видам заболеваний, например, диабет, РС, инвалидов военных конфликтов и чрезвычайных ситуаций, таких как чернобыльцы или афганцы-инвалиды, родителей детей-инвалидов, например, с церебральным параличом), а также ветеранских организаций и в заметной степени, женских организаций, занимающихся проблемой деторождения и женского здоровья. В случае начала перевода здравоохранения на платную основу официально к ним присоединятся еще и правозащитные организации и профсоюзы.

Большое количество учрежденных после 90-го года и видоизменившихся с тех пор ранее учрежденных общественных структур, ставящих своей целью защиту лиц с ограниченными возможностями, в действительности не очень заметны в качестве активно протестующих против превращения здравоохранения в платную отрасль только потому, что пока сохраняется их уверенность во временном характере сложившейся ситуации, не инициированной соответствующими государственными органами.

Значительное число общественных организаций медиков будут, наоборот, активно поддерживать проведение реформирования здравоохранения для превращения его в платное, хотя отказа от бюджетного финансирования от них ожидать также не прихо-

дятся. Они будут исходить из позиции: «любые источники финансирования хороши, кроме недостаточных».

Будет вмешательство партий в первую очередь в связи с конституционным правом на бесплатное медицинское обслуживание.

Международные организации также вряд ли обойдут своим вниманием эту проблему, учитывая деятельность ООН по обеспечению исполнения подписанного и ратифицированного Российской Федерацией пакта о социальных, экономических и культурных правах. Активную позицию в этих вопросах займут правозащитные организации, и довольно заметную деятельность развернут их общероссийские коалиции (например, «За продвижение в России Обновленной Европейской Социальной хартии», «За справедливое налогообложение НКО») и общенациональные сети (общероссийская правозащитная сеть, сеть женских организаций).

Профсоюзы врачей, интересуясь почти исключительно вопросами зарплаток медиков и регулярности их получения, часто вовсе не занимаются проблемой реформирования системы здравоохранения, а просто превращают здравоохранение в сферу бессистемных поборов с больных.

Заметно вовлечены в процесс изменения системы здравоохранения в стране ассоциации предпринимателей и в первую очередь медицинских (продавцов и производителей лекарственных препаратов, медицинской техники, компаний, оказывающих медицинские услуги, а также страховых компаний), однако силы их для подготовки серьезных предложений явно недостаточны.

Отдельные вопросы, связанные больше с системой государственных фондов (медицинского страхования, социального страхования), будут поднимать организации, которые на договорной основе работают с такими фондами уже длительное время.

Интересное место занимают по вопросу реформы здравоохранения новые коммерческие и некоммерческие медицинские организации, занимающиеся вопросами vip-стоматологии, косметической хирургии, нетрадиционной (или называемой традиционной в некоторых источниках) медицины, которые уже давно работают на оборудовании и по ценам, совершенно недоступным для массового здравоохранения.

Экспертная проработанность проблемы

Уровень экспертной проработки проблемы весьма высок. Аналитические материалы по этой тематике готовились в первую очередь организациями медицинских работников и государства.

Выводы

Представляется, что в условиях, когда государство не может обеспечить привычный для населения объем бесплатных медицинских услуг, было бы более честно довести это до сознания людей. Каждый человек должен осознать, что он сам отвечает за свое здоровье, что он должен вести здоровый образ жизни и, возможно, иметь некоторые накопления на случай болезни. Если людей правильно информировать, многие могут позаботиться о себе сами и купить полис ДМС. Абсолютно безнравственно уверять людей, что им по-прежнему будет предоставлена бесплатная медицинская помощь, когда реально этого уже давно не происходит.

Задачей ИНП в этой связи нам представляется организация разъяснительной работы в прессе и других средствах массовой информации по этому поводу.

Еще одной формой представительства интересов пациента является существовавшая в советское время практика работы с жалобами и просьбами пациентов через Приемную Минздрава. Возможно, имеет смысл выяснить, существует ли сейчас эта форма общения с Минздравом и выступить с предложениями по реорганизации работы приемной в направлении обеспечения большей прозрачности ее работы.

Однако следует особо отметить, что в области здравоохранения потребителю сложнее, чем где-либо еще отстаивать свои права. Рынок медицинских услуг очень специфичен, потому что пациент один противостоит гильдии врачей, обладающей монополией на собственные знания. Поэтому реально необходима значительная сила, способная помочь пациенту отстаивать свои права. Повторимся, что реально сейчас такую функцию способны взять на себя только страховые компании. Однако перспективны в этом отношении и общества людей, связанных одним заболеванием.

Следует отметить и зарождение механизмов защиты интересов пациента и интересов врача в связи с профессиональными рисками. Врач имеет право на ошибку, пациент — на защиту своих прав. В связи с тем, что в ГК есть понятие морального ущерба, можно ожидать потока исков пациентов. Необходимо принятие закона о страховании профессиональной ответственности медицинских работников, причем его обсуждение должно быть проведено с максимальным представительством интересов потребителей медицинских услуг. Сейчас в Самаре разрабатывается система страхования профессиональной ответственности врачей.

Учитывая, что потребность в реформе здравоохранения в связи с явным недостатком бюджетных средств осознается в институтах государства (правительство, законодательное собрание, а также

исполнительной и законодательной властью субъектов федерации), но пока мало осознается всеми вышеназванными представителями общества, необходимо организовать серию специальных мероприятий (научно-практических конференций, «круглых столов»).

Необходимо наладить еще на этапе подготовки мероприятий реформы диалог представителей власти с вышеназванными представителями общественности, а граждан, которых максимально интересует состояние дел в сфере здравоохранения и чьи интересы максимально затрагиваются при проведении реформы, необходимо привлечь к проблеме, используя СМИ и другие формы выяснения их позиции инструментами социологических опросов, проводимых по инициативе органов власти.

Поскольку даже профессиональные организаторы здравоохранения имеют претензии к процессу принятия решений в этой сфере, неудивительно, что мнение пациента при принятии новых правил учитывается в последнюю очередь. Поскольку создание институтов представительства потребителей в этой сфере — дело нескольких десятилетий, на данном этапе необходимо сконцентрироваться на элементарном информировании людей о том, какие изменения происходят в организации здравоохранения.

Дело в том, что в настоящий момент сложилась чрезвычайно опасная ситуация, суть которой состоит в том, что при фактически уже произошедшем переходе к оказанию многих видов медицинских услуг на платной основе большинство населения об этом не проинформировано. Напротив, создается впечатление, что сознательно поддерживается иллюзия того, что население по-прежнему может рассчитывать на полный объем бесплатных услуг. Государство декларирует готовность оказать определенные услуги населению, при этом прекрасно понимая, что эти декларации нереалистичны, и что денег не хватает на уровне практически каждого медицинского учреждения. Практика доплат на сегодняшний день практически легализована, происходит неявное замещение бесплатной помощи платной.

Проблема регулирования цен на лекарства является одной из самых болезненных. Фармацевтические компании имеют мощные позиции в обществе и абсолютно не заинтересованы в регулировании цен на лекарства. С одной стороны, в обществе нет организованных сил, способных защитить покупателей лекарств. Здесь основную роль должно взять на себя государство, которое должно внедрять механизмы контроля за деятельностью фармацевтических компаний. С другой стороны, сами фармацевтические компании, которые обладают большим опытом работы в рыночных условиях, могут предложить государству взять на себя некоторые

обязательства в обмен на облегчение условий их функционирования в России. ИНП может выступать посредником в таких переговорах.

Приложение

Учреждение в 1847 г. первой компании по страхованию здоровья положила начало формированию и развитию системы частного медицинского страхования. С тех пор система здравоохранения в США традиционно развивалась на коммерческих началах.

Идея государственного медицинского страхования в масштабах страны впервые была выдвинута в 1912 г. во время избирательной компании Т. Рузвельта. Однако практически она была реализована лишь после принятия в 1965 г. Закона о медицинском страховании престарелых и закона о медицинской помощи бедным.

Правительства штатов и местные органы власти с начала XX века начали оказывать помощь отдельным группам населения — беднякам, инвалидам, детям. Вскоре почти все больницы имели отделы по обслуживанию этих больных, а за десятилетие после 1917 г. были образованы на общественных началах 200 медицинских учреждений, которые положили начало социальной медицине.

В результате в США уже в начале этого века образовалась плюралистическая система здравоохранения. Она включала государственную социальную, коммерческую и частную страховую медицину. В стране к 1920 г. было более 30 медицинских страховых компаний. Сложившаяся кооперация труда оказалась полезной не только больным, но и самой медицине. Американские врачи, занимающиеся частной практикой, понимая важность социальных начинаний, сотрудничали с государственными службами. Но это сотрудничество, предполагавшее лечение бесплатных больных, дало им такие возможности для совершенствования, которые они никогда не смогли бы получить, имея лишь платную клиентуру.

Глава 8

Школьное образование

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

К настоящему времени в связи со школьным образованием в обществе накопился ряд серьезных проблем:

- хроническая нехватка финансирования среднего и даже начального образования, особенно в сельской местности;
- недостатки учебных программ и отставание их от потребностей времени;
- уменьшение доли обязательных часов в учебном плане по мере продвижения к старшим ступеням образования, увеличение часов на самостоятельную работу и выбранную специализацию;
- нерешенность в полном объеме вопроса о возможности получения образования на национальных языках народов, живущих в России;
- появление довольно большого слоя детей, совмещающих учебу с работой или оставляющих учебу ради заработков;
- комплекс проблем обучения беспризорных или безнадзорных детей и других детей, попавших в опасные жизненные ситуации.

Оценка масштабов и общественной значимости проблемы

Проблема, безусловно, является общественно значимой. Можно говорить о том, что проблема получения начального и среднего образования затрагивает все семьи из всех слоев российского общества буквально во всех районах страны, колеблются только комбинация проблем и ее масштабы в разных регионах.

Проблема затрагивает интересы частных лиц:

- доступность образования различным слоям населения;
- средства и время, затрачиваемое на его получение;
- возможность для выпускников школ поступления в высшие учебные заведения;
- возможность трудоустройства выпускников школы;
- возможность получения среднего специального и иного дополнительного образования.

Проблема является серьезной и для государства.

Требования бизнеса также должны быть учтены при проведении реформ.

Заявленность проблемы

Проблема широко обсуждается уже много лет. Обсуждения идут, во-первых, внутри преподавательского школьного сообщества, во-вторых, среди семей с детьми школьного возраста, в-третьих, на государственном, и даже межгосударственном, уровне.

Заявленность намерений государства

Учитывая, что потребность в реформе школьного образования осознается как в институтах государства (администрациями регионов, правительством, законодательным собранием, а также иными представителями исполнительной и законодательной власти субъектов федерации), так и вышеназванными слоями общества, необходимо организовать серию «круглых столов» между представителями власти и общественности. Граждан, которых максимально интересует состояние дел в сфере образования и чьи интересы максимально затрагиваются при проведении реформы, необходимо привлечь к технологиям общественного договора, используя СМИ и другие формы выяснения их позиции инструментами социологических опросов, проводимых по инициативе органов власти.

Уровень решения проблем

Проблема должна обсуждаться и решаться в первую очередь на уровне субъектов федерации, хотя ряд вопросов может быть решен на федеральном уровне, но с участием представителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Исходя из этого, следует ориентировать и переговорный процесс, особенно в части вопросов организации финансирования среднего образования. На местном уровне в переговорах должны участвовать попечительские советы школ, родительские комитеты. Могут создаваться специальные местные фонды поддержки образования, через которые местные средства могут направляться на решение конкретных проблем данного региона.

Степень организованности групп и типы организаций

Основная трудность состоит в том, что, несмотря на то, что переговорный процесс необходим, его очень трудно организовать в связи с неразвитостью организаций и институтов, обеспечивающих переговоры. Практически не существует общественных организаций, которые бы адекватно представляли интересы частных граждан и домохозяйств в этом вопросе, а именно их интересы с наибольшей вероятностью могут оказаться ущемленными.

Наиболее сильными для участия в переговорном процессе сейчас являются государственные структуры и в какой-то степени сами школы.

Несмотря на постоянно возникающие публикации и звучащие разговоры о необходимости реформы школьного образования, инициированные представителями общественности, как таковых участников переговорного процесса от гражданского общества, способных реально выступить в качестве стороны переговорного процесса с представителями государства, на сегодняшний день назвать практически невозможно. Большое количество учреждений и вновь учреждаемых общественных структур, ставящих своей целью содействие реформам в сфере школьного образования, в действительности оказываются малозначимыми структурами, просто рефлектирующими на предварительные и мало оформленные инициативы соответствующих государственных институтов.

Если говорить о союзах учителей, то в настоящее время они играют роль профсоюзных организаций, интересуясь почти исключительно вопросами заработной платы педагогов и регулярности ее выплат, и просто не занимаются проблемой реформирования школы и системы образования тем более.

Минимально вовлечены в процесс изменения системы школьного образования в стране ассоциации и союзы предпринимателей, несмотря на то, что по признанию самих предпринимателей вопрос рабочих кадров, которые можно без дополнительного доучивания ставить на производство, стоит чрезвычайно остро и отсутствие необходимых грамотных и квалифицированных кадров является одним из серьезных тормозов для расширения бизнеса.

В сфере профессионального (система профтехучилищ) образования к настоящему времени почти не осталось структур, активно занимающихся вопросами реформы.

Что касается школ, то довольно активную позицию по вопросам реформы образования могли бы занимать школьные советы, в особенности на уровне субъектов федерации, причем тех субъектов, где такие советы регулярно взаимодействуют с органами власти, ответственными за состояние сферы образования.

Экспертная проработанность проблемы

Уровень экспертной проработки проблемы недостаточно высок. Некоторые аналитические материалы по этой тематике готовились организациями, работающими с ЮНЕСКО, исследовательскими институтами, государственными органами. Однако, проблема с экспертной поддержкой переговоров еще существует.

Выводы

Достижение соглашения в этой сфере возможно.

Важнейший вопрос для обсуждения в обществе — *механизмы государственного финансирования, регулирования и поддержки среднего образования, определение степени государственного вмешательства в собственно образовательный процесс.*

Источником финансирования школьного образования и региональных программ переподготовки и повышения квалификации педагогов должны стать **местные бюджеты**. Здесь большую роль должен сыграть **местный бизнес**, который обеспечивает значительную часть налоговых поступлений. Введение прозрачности местных бюджетов будет способствовать увеличению местных источников финансирования образования. Здесь перспективу имеют различные формы развития самоорганизации на местном уровне, в том числе в рамках проекта «Народная ассамблея». Местные общественные организации могут принимать участие как в софинансировании образования (через кредитные союзы), так и в контроле за расходами средств из местных бюджетов, а также договариваться с региональным бизнесом о финансировании конкретных школ и образовательных проектов.

Основой системы школьного образования являются государственные школы. Бизнес, как правило, не склонен брать на себя финансирование школьной системы. Это огромная социальная задача, и ее решение все-таки ложится на государство (в основном **местные бюджеты**). Частные школы должны работать в статусе НКО. Основа финансирования школьного образования — местные бюджеты. В то же время на федеральном уровне должны быть закреплены общегосударственные стандарты и определены рамки самостоятельности школ.

Однако в целом проблема гораздо шире просто поиска источников финансирования. Должна быть создана **плюралистическая система финансирования образования**, включающая в себя и частные фирмы, и благотворительные фонды, и в какой-то мере средства населения, и отлаженные механизмы получения государственных средств. Необходимо также принятие ряда законодательных актов о статусе публичных некоммерческих организаций, который определит условия функционирования как благотворительных фондов, так и негосударственных учебных заведений. Необходимо также проработка вопросов о роли профессиональных сообществ в определении содержания образования, проведении независимой экспертизы, о статусе попечительских советов и т.д.

Мировой опыт также свидетельствует, что основные затраты на школьное образование несет государство, как на федеральном, так

и в особенности на местном уровне. Оно же должно устанавливать общенациональные стандарты качества образования и осуществляет контроль за соблюдением этих стандартов. Таким образом, осуществление перехода на **сопоставимую с мировой систему показателей** качества и стандартов образования всех уровней является одним из наиболее важных вопросов, при обсуждении которого необходимо привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц.

Следует заметить, что потребителей (получателей образования) интересует и формальная сторона вопроса – признание аттестата или диплома среднего специального учебного заведения (например, медицинского училища) за рубежом.

Еще один вопрос, волнующий общество сегодня. Итоговая **аттестация** общего образования и вступительных испытаний системы профессионального образования, с использованием **единого экзамена**. Исходя из результатов этой аттестации, выпускник получает право на дифференцированную по объему государственную финансовую поддержку дальнейшего профессионального образования. Эта система аттестации определяет новый порядок приема в вузы на основе результатов **единого государственного экзамена**.

Еще раз следует подчеркнуть, что достижение соглашения по вышеназванным вопросам на основе использования технологий общественного договора возможно, особенно после дополнительной экспертной проработки проблем, которые необходимо решать.

Глава 9

Трудовые отношения и занятость

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

В целом существующее трудовое законодательство характеризуется консервативностью (ориентация на защиту существующих рабочих мест и закрепление их за работниками, перегруженность льготами и гарантиями). Это привело к развитию латентных процессов на рынке труда и массовым неисполнениям трудового законодательства. При разработке и принятии нового трудового законодательства его следует сравнивать не столько с существующим законодательством, сколько с реальной ситуацией.

Основной проблемой переговорного процесса в сфере трудовых отношений является то, что крайне размыто представительство сторон как со стороны работника, так и со стороны работодателя.

Глубоко сегментированный характер современного рынка труда, существование на нем групп работников, не просто отличающихся разным уровнем квалификации, но часто принадлежащих к разным эпохам технологического развития, не позволяет установить единообразные условия найма без ущерба для интересов значительной части работников и ослабления стимулов для экономического роста и научно-технического развития.

Здесь — большое поле деятельности для переговоров. Очень много вопросов, похожих на проблемы дерегулирования.

Оценка масштабов и общественной значимости проблемы

Проблема, безусловно, является общественно значимой. Можно говорить о том, что проблема разрешения трудовых споров, размеров и задержек заработной платы затрагивает всех трудящихся, она постоянно обсуждается и подвергается рассмотрению на трехсторонних комиссиях, однако до настоящего времени она далеко не решена. Огромное количество трудовых соглашений не оформляется должным образом. Новый Кодекс законодательства о труде РФ до настоящего времени не принят.

Необходимо в данной области решать следующие задачи и обеспечить:

- соблюдение основных прав работников (право на справедливую оплату труда, право на защиту от необоснованного увольнения, право на забастовку и т. п.);
- развитие механизмов социального партнерства на уровне предприятия;
- формирование эффективных механизмов урегулирования трудовых споров, совершенствование и повышение эффективности механизмов досудебной защиты трудовых и социальных прав работника, создание специализированной трудовой юстиции, государственная поддержка развития системы негосударственной защиты трудовых прав и самозащиты;
- обеспечение мобильности трудовых ресурсов;
- перемещение центра тяжести на договорное регулирование трудовых отношений. Расширение возможностей расторжения трудового договора по инициативе работодателя, главное условие здесь — мотивированность расторжения и возможность его обжалования. Исчерпывающий список оснований

должен существовать лишь для увольнения без выплаты выходного пособия (неустойки) в связи с виновными действиями работника;

- обеспечение реальных механизмов соблюдения условий, принятых сторонами в трудовых договорах и в коллективных договорах;
- сокращение общего объема гарантий и компенсаций. При этом требуется четкое определение ситуаций, когда гарантии и компенсации обеспечиваются работодателем, а когда государством или иными организациями (лицами) — здесь должны договориться государство и бизнес;
- совершенствование досудебных механизмов защиты трудовых прав;
- регулярные консультации между Правительством и основными социально-защитными и правозащитными организациями;
- отмену системы районных коэффициентов и северных надбавок к заработной плате для внебюджетной сферы;
- переход к установлению минимального размера оплаты труда на почасовой основе.

Заявленность проблемы

Проблема широко обсуждается уже не первый год. Обсуждения идут, во-первых, в ходе работы трехсторонних комиссий, во-вторых, среди профсоюзных и правозащитных организаций (трудовые права вынужденных переселенцев, например), в-третьих, в деловых кругах, в-четвертых, на государственном и межгосударственном уровне (МОТ).

Заявленность намерений государства

Государство делает конкретные шаги по реформированию системы трудовых отношений в течение нескольких лет. Уже довольно давно в Государственной думе РФ находится проект Кодекса законодательства о труде РФ. Однако темп преобразований не отвечает потребностям общества. Кроме того, принимаемые меры все еще не носят комплексного характера и оказываются совершенно недостаточными.

Уровень решения проблем

Проблемы должны обсуждаться и решаться на федеральном уровне, но с участием представителей субъектов федерации, а также часть вопросов — непосредственно на уровне субъектов Федерации.

Степень организованности групп и типы организаций

Стороны

- Профсоюзы и другие формы самоорганизации трудящихся.
- Бизнес – ассоциации предпринимателей.
- Государство (Министерство труда и социальной защиты и т.п.).
- Правозащитные организации.
- Домохозяйства.

Трудящиеся представлены в основном профсоюзами. Существуют еще организации инвалидов, занимающиеся в том числе и вопросами трудоустройства лиц с ограниченными физическими возможностями, но эта деятельность не является для них основной.

В настоящее время существует 15 общероссийских объединений профсоюзов. Две наиболее крупные организации – Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), Всероссийская конфедерация труда (ВКТ) и Конфедерация труда России (КТР).

ФНПР возникла из советских профсоюзов и является фактически их преемником в идеологическом, организационном и финансовом плане. ФНПР декларирует членство 38-39 млн человек, но когда дело идет об официальных международных данных, это число снижается до 28 млн человек. Следует учитывать, что это членство является во многом формальным и лишь в редких случаях отражает действительное представительство трудящихся. ВКТ и КТР заявляют приблизительно об 1 млн членов каждая. ВКТ и КТР образовались как альтернативные профсоюзные движения: ВКТ – на базе Независимого союза горняков в 90-е годы, а КТР – в основном на основе профсоюзов работников транспорта. Следует отметить, что эти организации представляют собой действительную силу, поскольку они обладают достаточными организационными ресурсами и авторитетом для того, чтобы реально организовать и отменить забастовку.

Из интересующих нас социальных групп учителя и медики имеют достаточно большое представительство в ФНПР. Профсоюз работников образования в ФНПР возглавляет Владимир Михайлович Яковлев. Учителя хорошо представлены также в ВКТ, куда входит и Межрегиональный союз медицинских работников.

Если судить по судебным процессам с работодателями, там время от времени проявляются правозащитные организации.

Занятость – это тема большого числа общественных организаций по категориям «занятых»: женские организации, молодежные,

инвалидные, бывших военнослужащих, вынужденных переселенцев и т.п.

Представительство работодателей на потенциальных переговорах, как ни странно, тоже не очень богато. В первую очередь это Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), возглавляемый Вольским. В рамках этой организации действует Координационный совет объединения работодателей. Здесь, однако, существует юридическая тонкость — дело в том, что по российскому законодательству юридические лица, сами не являющиеся общественными объединениями, не могут входить в общественные объединения. Поскольку же крупные предприятия, входящие в РСПП, не являются общественными объединениями, то формально мы можем говорить лишь об объединении первых лиц предприятий, а не о представительстве работодателей.

В то же время многие крупные предприятия готовы вести переговоры непосредственно от своего имени, поскольку большинство из них так или иначе несет на себе груз решения социальных проблем, оставшихся еще с советских времен, и заинтересованы в их решении. Трудовые отношения, безусловно, являются одним из трудных вопросов для многих предприятий, особенно отягощенных социальными проблемами (например, Норильский Никель или крупные градообразующие предприятия металлургической промышленности — Череповец, Магнитогорск, Липецк). Многие из этих предприятий уже имеют достаточно большой опыт взаимодействия с трудящимися и с местными властями по проблемам труда и миграционной политики.

Работодатели из среды малого и среднего бизнеса организационно представлены очень слабо и сильно распылены. Кроме того, в этой сфере особенно остра проблема легитимности представительства, поскольку те организации, которые появляются и объявляют себя представителями малого бизнеса, часто просто преследуют собственные интересы.

Таким образом, организационно на переговорном поле по трудовым отношениям стороны представлены несколькими крупными организациями, которые монополизируют переговоры, но не отражают всей сложности сложившейся структуры рынка труда. Профсоюзы до сих пор строятся в основном по советскому отраслевому признаку, в результате которого в один профсоюз механически объединяются все работники данной отрасли от уборщицы до специалиста, и при этом не учитываются различные интересы каждой категории трудящихся. В то же время не существует организаций, представляющих интересы различных сегментов рынка труда. Аналогичная картина наблюдается и со стороны работодателей.

В первую очередь будут принимать участие в переговорном процессе участники трехсторонних соглашений, которые, однако, часто являются абсолютно формальными представителями интересов сторон. Процесс идет сам по себе.

Экспертная проработанность проблемы

Уровень экспертной проработки проблемы весьма высок. Аналитические материалы по этой тематике готовились профсоюзными организациями, организациями работодателей, исследовательскими институтами, государственными органами. Проблемы с экспертной поддержкой переговоров не существует. В данном случае сами участники переговоров обладают экспертными ресурсами по этой проблематике. Однако необходимо привлечение дополнительных экспертов, способных представлять интересы работников, не являющихся членами профсоюзов.

Выводы

Достижение соглашения в этой сфере возможно.

В то же время нельзя не признать, что трудовые отношения по самой своей сути являются отношениями договорными, и переговорный процесс между работодателем и работников в той или иной форме происходит постоянно. Даже имеющиеся сейчас структуры при всем их несовершенстве уже давно участвуют в переговорном процессе. Поэтому с точки зрения общественного договора данная сфера представляется одной из наиболее перспективных. Переговоры между правительством, бизнесом и профсоюзами идут уже долгое время, создана Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений и аналогичные региональные комиссии. Однако часто эта работа оказывается недостаточно эффективной в связи с неэффективным представительством интересов различных сегментов рынка труда, а также малого и среднего бизнеса.

Роль ИНП «Общественный договор»

ИНП «Общественный договор» может занять свою нишу в переговорном процессе. Прежде всего, в связи с тем, что создание эффективных организаций, способных обеспечить реальное представительство сторон, требует времени, а переговоры ведутся уже

сегодня, ИНП способно предложить экспертную помощь по обсуждаемым вопросам. Привлекаемые эксперты могут представлять интересы различных сторон переговоров и в ряде случаев даже более точно выразить интересы участников, чем имеющиеся сейчас субъекты переговоров. Кроме того, в диалоге должны участвовать те организации, которые существуют сейчас, и здесь ИНП может выступать в качестве организатора и модератора процесса переговоров.

В настоящее время культура переговоров зачастую находится на невысоком уровне, стороны бывают не в состоянии изложить свои требования, а главное понять, какие из них реальны, а какие – нет, и кто должен являться адресатом каждого конкретного требования. ИНП может взять на себя функцию подготовки сторон к переговорам, прояснению переговорной позиции каждой из сторон еще до того, как стороны начали переговариваться. Поскольку в переговорах в данной сфере явно существует проблема передачи информации между сторонами, нашей задачей является создание институтов, снижающих издержки обмена информацией и способствующих более эффективному проведению переговоров.

Другой, не менее важной, но более долгосрочной задачей является создание организационно структурированной системы представительства сторон, учитывая крайне сегментированный характер рынка труда. В первую очередь здесь необходимо формирование общественного мнения, направленного на преодоление предубеждения большого количества людей против самого понятия профсоюз, как атавизма советских времен. Наиболее эффективными здесь должны быть конкретные примеры того, что можно добиться путем объединения в профсоюзы. Важным направлением должно стать изучение регионального положительного опыта, который наверняка имеется.

В то же время необходимо содействовать созданию реальных организаций, объединяющих представителей мелкого и среднего бизнеса.

Глава 10

Социальная поддержка населения

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

- неорганизованный характер, бессистемность появления и исчезновения многих из общественных структур гражданского

общества, низкий уровень транспарантности, возможность использования для «отмывания» средств;

- многочисленность при низкой эффективности (по статистике – свыше 600 000 организаций; из них действующих – порядка 10%);
- нестабильность существования из-за ненадежных ресурсных источников (к тому же высокая степень рефлексивности);
- неадекватная признанность в обществе (законодательное регулирование чрезвычайно слабо и системно не специализировано, неадекватное представление о роли и деятельности сектора);
- отсутствие инфраструктурных образований для поддержки существования сектора в целом;
- разобщенность по территориям и отраслям.

Еще одна серьезная проблема. Муниципалитетам компенсируется не более 30% их затрат на выполнение федерального социального мандата.

Государство заявляет, что необходимо упразднить большинство льгот, установленных федеральным законодательством, и передать полномочия по принятию решений об установлении большинства видов социальной помощи на уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Попытка официального сокращения размеров социальной поддержки способна вызвать обострение сложившихся противоречий между растущим (реально растущим) объемом необходимых ресурсов для социальной поддержки и постоянной нехваткой средств.

Отмена льгот без создания системы поощрения развития компенсационных механизмов самопомощи населения может вызвать «бурю» социальных конфликтов, активного противодействия этому со стороны значительного числа общественных организаций, работающих с категорией граждан, пользовавшихся льготами (от инвалидов и ветеранских организаций, до организаций военнослужащих, уже действующих и новых, способных возникать стихийно в связи со сложившейся ситуацией). К ним готовы уже присоединиться правозащитные организации, объединенные в общероссийскую правозащитную сеть, а также ряд коалиций, куда входит большое число правозащитных организаций («Мы граждане», «За справедливое налогообложение НКО», «За продвижение Обновленной Европейской Социальной Хартии»).

По рекомендациям политтехнологов эта тема может быть активно использована партиями или политическими «авторитетами».

За бюджетные «подачки» отдельные структуры готовы на любое соглашение, в действительности не представляя заинтересованные слои населения.

Кроме того, встает проблема прозрачности в связи с бюджетными источниками финансирования (НАК, «Трансперенси Интернешнл» — российское отделение).

Борьба за соцзаказ и конкурентные механизмы в данной сфере также заслуживают особого внимания (НАН, ресурсные центры, НКО, занятые проблематикой социального партнерства).

Если говорить о структуре общественного сектора гражданского общества, сложившейся к настоящему времени, то необходимо отметить несколько ее особенностей, характерных практически для любой «профессиональной» области. Так, в силу специфики финансовых потоков, направлявшихся в общественный сектор в течение десятилетия девяностых, к началу 2001 г. сектор представляет собой довольно разрозненную совокупность организаций, остро конкурирующих между собой за ресурсы и внимание власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Оценка масштабов и общественной значимости проблем

Приблизительное число людей, которые непосредственно связаны с получением «услуг» от сектора, — около 20 млн человек. Общественная значимость при этом выше, так как именно через образования этого сектора и возможен диалог с властью для реализации идей общественного договора.

Заявленность проблем

Власти, государство признают проблему «хаоса» в секторе, однако формы решения предлагаются в основном патерналистские. Обсуждения и дебаты по данной проблеме идут с начала 90-х, причем с постепенным изменением отношения к сектору (от приветствия и приглашения к сотрудничеству в начале 90-х, через довольно безразличное отношение — в середине и в основном отрицательное — к концу 90-х как к сектору в целом, не считая отдельных организаций-«любимчиков»).

Заявленность намерений государства проводить изменения в данной сфере

Государство принимает определенные меры, пытаясь изменить ситуацию (уже приняты законодательные акты «О перерегистрации общественных объединений», налоговое законодательство и т.п., а также ряд законопроектов: «О партиях», «О лоббистской деятельности и др.). В регионах также принимаются меры организа-

ционного (Общественные палаты при губернаторах) и законодательного характера (в частности, в Москве и местные налоговые нормативные акты).

Уровень, на котором могут решаться и решаются соответствующие проблемы

Уровень и федеральный (предпочтительно), и региональный, когда речь идет о территориальной специфике, но лучше отрабатывать единую типологию и методику решения проблем.

Возможность формулировки проблем в терминах контракта

Чрезвычайно адекватный вариант решения проблем — механизмы общественного договора.

Степень организованности групп и типы организаций

Перечень групп интересов

- Домохозяйства (ветераны, дети, инвалиды, учащаяся молодежь).
- Государство (центральная и местная власть).
- Бизнес.
- Некоммерческие организации (независимая экспертиза).

Группы интересов в отраслевом разрезе: организации поддержки бизнеса, правозащитные; организации, работающие в своих сферах, например, культура, здравоохранение, образование и другие; организации, представляющие отдельные категории граждан.

Наличие «сетей» межрегионального и общероссийского типа и опыта коалиционной деятельности. Сложившаяся практика — отдельными узкими организациями заявляется интерес сектора в целом, а также наличествует подмена интересов сообщества интересами руководства организаций.

Степень организованности групп и оценка возможности создания внешней коалиции через экспертное представительство интересов

Создание коалиции возможно, причем вероятно именно как внешней коалиции по отношению к отдельным наиболее активным организациям, выступающим от имени сектора.

Типы организаций, представляющих интересы групп

Налицует весь спектр организаций, их совместные действия затруднены из-за их многочисленности и недостаточной организованности.

Заметный круг организаций – организации, возникшие в результате преобразования влиятельных в советские времена формально общественных, а по сути государственных организаций, получивших «в наследство» от предыдущего периода значительное имущество и инерцию в формах работы и принятии решений. К их числу можно отнести организации, возникшие на месте таких известных структур, как Советский Комитет защиты мира, Комитет советских женщин, ВЛКСМ (теперь РСМ), ДОСААФ (РОСТО), потребкооперация, профсоюзы, академии наук, торгово-промышленные палаты и т.п. Они в течение длительного времени представляли во взаимоотношениях с государством общественный сектор, далеко не всегда имея реальное влияние в обществе. Часть из них, приняв изменения, принесенные временем, стали реальным посредником между «группой интересов» и государством, как, к примеру, ТПП РФ, РАН, многие из профсоюзных, молодежных и женских организаций (правда, в большей мере на уровне регионов). А многие, распавшись на многочисленные организации схожей направленности, к настоящему времени перестали составлять реальное целое и из-за противоречий между руководителями не в состоянии на федеральном уровне, а в ряде регионов и на уровне субъектов федерации действительно представлять заявляемые «группы интересов» (например, женские и молодежные организации, сформировавшиеся на месте Комитета советских женщин или ВЛКСМ).

Еще одна группа организаций – организации, возникшие из структур, активно участвовавших в политическом процессе страны в конце 80-х – начале 90-х. Это значительный круг правозащитных организаций (таких, как Мемориал, Фонд защиты гласности Симонова, Московская Хельсинская группа и др.). К ним примыкают и многие экологические организации. За прошедшие годы (с начала 90-х) эти организации, работая в значительной мере за счет средств, поступавших из международных и зарубежных источников, зачастую избегали взаимоотношений с российскими властями, но активно взаимодействовали с прессой и другими средствами массовой информации.

Большое число организаций общественного сектора возникло уже во второй половине 90-х годов после принятия Гражданского кодекса РФ и федеральных законов, регулирующих дея-

тельность некоммерческих организаций (НКО). Часть этих организаций сумела достаточно профессионально построить свою работу и добиться того, чтобы стать услышанными в обществе, включая органы власти самого разного уровня, и найти нишу, позволившую им не испытывать постоянного ресурсного голода. Такие организации оказались разделены (условно) на две группы: организации, получающие достаточно регулярно средства из-за рубежа (к примеру, так называемые «ресурсные центры НКО»), и организации, добившиеся возможности зарабатывать средства в России или получать их из бюджетных источников (например, организации, образующие «общественные палаты» при властях: губернаторах, законодательных собраниях и т.п.).

Однако среди вновь появившихся организаций, многие из которых реально отражают интересы граждан на «низовом» уровне, большинство – совершенно слабые в финансовом отношении организации и практически не обладают навыком конструктивной переговорной работы. При этом именно они составляют «группы поддержки» во время избирательных кампаний для политических партий и претендентов на властные посты разных уровней, обеспечивая им голоса избирателей за «умеренную плату» (часто совсем небольшие деньги и обещания солидной материальной и политической поддержки в случае победы на выборах) через свое влияние на население.

Особо нужно сказать об организациях, числящихся политическими и активно участвующими в избирательном процессе и политическом «каждодневи» страны. Хотя сами себя они называют партиями, в действительности практически ни одна из них не является партией, если понимать под партией организацию, имеющую четкую идеологию и серьезную постоянную поддержку значительных социальных групп. Большинство из них являются «лидерскими организациями», сконцентрировавшимися возле отдельных известных личностей, претендующих на роль заметных политических фигур. Только некоторые из действующих в России в качестве политических партий организации находятся на пути превращения их в таковые, хотя совершенно не очевидно, что этот процесс завершится успешно и достаточно скоро.

Характеристика узких организаций и оценка возможности создания внешней коалиции

На фоне явного дефицита организованности российского гражданского общества и существенной потребности в нормальном и естественном противовесе бюрократическому аппарату

властных структур время от времени происходят события (все-российские съезды, общенациональные конференции и т.п.), которые пытаются заполнить этот дефицит. Но чаще всего это чрезвычайно неудачные попытки подменить реальный процесс консолидации «групп интересов» исключительно декоративной деятельностью, которая используется на самом деле в интересах чрезвычайно узкой группы лиц (например, недавно состоявшийся учредительный съезд союза благотворительных организаций России). Подобная деятельность, формально преследующая цели укрепления гражданского мира, приводит к углублению накопившихся в обществе противоречий и провоцирует их проявление в форме открытого конфликта, разрушая возможность общественного договора.

Экспертная проработанность проблемы

Высокая степень экспертной проработанности и возможность экспертной поддержки переговоров очевидна.

Выводы

- Предварительный вывод о возможности достижения соглашения между сторонами (исходя из характеристик организаций, их целей и позиций).
- Предварительный вывод о возможности применения механизма общественного договора в данной сфере.
- Ожидаемые результаты переговорного процесса (возможность изменения форм и объемов оппортунистического поведения).

Достижение соглашения вполне возможно, причем именно с применением механизма общественного договора (с участием экспертов для экспертной поддержки переговорного процесса), а также с привлечением СМИ и современных интернет-технологий.

Еще один важный вопрос, который должен быть подготовлен. Развитие институтов независимой оценки эффективности расходования бюджетных средств и привлечение профильных некоммерческих организаций к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих разделов бюджета.

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень проблем:

- обеспечение свободы передвижения граждан Российской Федерации по территории своей страны;
- создание благоприятных условий для репатриации и регулирование миграции из стран СНГ;
- помощь беженцам и вынужденным переселенцам;
- проблема миграции с Севера;
- регулирование иммиграции из дальнего зарубежья.

Существующая в настоящее время практика разрешительной регистрации граждан России, переезжающих из одного российского города в другой, является, во-первых, вопиющим нарушением прав человека, во-вторых, отрицательно сказывается на общественном благосостоянии. Возможность свободного передвижения граждан России по своей стране, возможность занятости в любом ее регионе означает, по сути, частичное снятие входных барьеров на рынках трудовых ресурсов, что в полном соответствии со всеми экономическими законами ведет к увеличению общественного благосостояния. На сегодняшний день сложилась абсурдная ситуация, когда деньги налогоплательщиков расходуются государством на снижение благосостояния этих самых налогоплательщиков. Более того, имеются серьезные подозрения, что существующая практика невыгодна даже самим регионам, в которых действуют наиболее суровые ограничения на регистрацию (в первую очередь это касается г. Москвы).

За 1989-1999 гг. миграционный прирост населения России составил 3,4 млн человек, что почти в два раза больше аналогичного показателя за предыдущие десять лет. Причины такого положения вещей всем известны и не нуждаются в дополнительных комментариях. На сегодняшний день в России отсутствует последовательная и эффективная политика поддержки репатриантов.

Военные конфликты, природные и техногенные катастрофы последних лет привели к появлению в нашей стране проблемы беженцев и вынужденных переселенцев. Именно неспособность российского государства эффективно решать проблему чеченских беженцев стала главной причиной лишения России права голоса в Европарламенте.

Экономические реформы в Российской Федерации привели к появлению целого комплекса проблем Севера. Одной из важнейших среди них является проблема миграции населения северных областей, иными словами, проблема возвращения людей на «материк».

Большинство иммигрантов из дальнего зарубежья находится в России нелегально. В соответствии с действующим законодательством, иммигрант из дальнего зарубежья может легализоваться в России, только получив статус беженца, что нереально для большинства из них. С другой стороны, российские власти оказываются не в состоянии своевременно депортировать незаконных иммигрантов. Таким образом, ситуация в этой сфере вышла из под контроля российских властей, что чревато непредсказуемыми последствиями. Необходимо разработать альтернативные способы предоставления вида на жительство различным категориям иммигрантов. Это является главным условием их подконтрольности и уменьшения криминогенности в их среде.

Рассматриваемые проблемы затрагивают сравнительно небольшой слой населения, в совокупности – порядка 10 %, однако, острота миграционных проблем для тех, кого они касаются, может быть очень высокой (беженцы, репатрианты, жители заброшенных северных поселков).

«Заявленность» намерений государства проводить изменения в данной сфере отражается, в частности, в программе Грефа. Приоритетными направлениями миграционной политики здесь признаются следующие: «обеспечение свободы передвижения; создание благоприятных условий для репатриации и миграции из стран СНГ и Балтии; помощь беженцам и вынужденным переселенцам; защита прав русскоязычного населения в странах СНГ и Балтии; регулирование иммиграции и трудовой миграции из стран дальнего зарубежья».

Большинство описываемых проблем должно решаться на федеральном уровне. Проблема свободы передвижения граждан РФ может быть решена на уровне субъектов Российской Федерации.

Группы интересов

- Беженцы и вынужденные переселенцы.
- Иммигранты из стран СНГ.
- Иммигранты из стран дальнего зарубежья.
- Жители северных регионов России.
- Все граждане России, страдающие от существующей системы разрешительной регистрации.

- Федеральные, региональные и местные органы государственной власти (их интересы могут очень сильно различаться).

Большинство из перечисленных выше заинтересованных сторон представляют собой достаточно широкие, открытые группы. К этой категории относятся беженцы и вынужденные переселенцы, иммигранты из стран СНГ и дальнего зарубежья, жители северных регионов, приезжие в Москве и других крупных городах, сталкивающиеся с проблемой регистрации. Степень социальной однородности каждой из рассматриваемых групп достаточно высока (в меньшей степени это относится к «незарегистрированным» гражданам), а уровень информированности низок. Интересы каждой из рассматриваемых заинтересованных групп могут быть представлены экспертами или соответствующими организациями, действующими или вновь создаваемыми. Можно отметить, что так как степень заинтересованности людей, затрагиваемых миграционными проблемами, очень велика, создание в случае необходимости организаций для отстаивания общих интересов не связано с запретительно высокими издержками.

Государственные чиновники практически в каждом случае позиционируют себя как широкую группу, представляющую интересы общества. В действительности, однако, органы государственной власти на всех уровнях в подавляющем большинстве случаев представляют собой узкие закрытые распределительные коалиции. Действительные цели чиновничьих группировок, как правило, не совпадают с заявленными. Уровень информированности и социальная однородность чиновничьих группировок могут быть оценены как средние.

Однако по рассматриваемому кругу проблем цели различных групп государственных чиновников сильно отличаются друг от друга и могут даже быть прямо противоположными. В частности, федеральные органы власти заинтересованы в изменении действующей разрешительной системы регистрации (и их интересы в данном случае совпадают с общественными интересами), тогда как для московских чиновников действующая система — источник значительных рентных доходов. В других случаях, например, в том, что касается проблемы миграции с Севера, наоборот, интересы местных органов власти могут, по крайней мере частично, совпадать с общественными интересами, а интересы федеральных структур — расходиться с ними. В такого рода противоречиях заключена потенциальная возможность эффективного решения рассматриваемых проблем.

Выводы

Наиболее перспективной, с точки зрения возможности достижения соглашения между сторонами, представляется проблема обеспечения свободы передвижения граждан Российской Федерации по территории своей страны. Такой вывод связан со следующими причинами:

1. Решение других проблем связано с перераспределением бюджетных средств, что существенно усложняет задачу, вызывая противоборство со стороны самых неожиданных сил.

2. Ограничение свободы передвижения выгодно органам власти отдельных (немногочисленных) субъектов Российской Федерации (вернее, они считают, что это им выгодно) и невыгодно всем остальным, включая федеральную власть.

3. Ограничение свободы передвижения плохо согласуется с сегодняшней генеральной линией президента РФ на «укрепление властной вертикали» и «собрание России».

4. Решение этой проблемы обойдется обществу гораздо дешевле, чем других рассматриваемых здесь проблем.

5. Существует возможность создания широкой внешней коалиции для решения рассматриваемой проблемы.

Глава 12

Жилищное строительство и первичный рынок жилья

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем

Проблема обеспечения населения жильем является острой во всех регионах. Граждане, нуждающиеся в жилье, готовы использовать любые схемы для его получения, что провоцирует мошенничества на этом рынке. С другой стороны, уже построенное жилье не всегда находит покупателей из-за недостаточного платежеспособного спроса. Можно выделить следующие блоки вопросов для обсуждения:

- финансирование жилищного строительства;
- ценовая политика в этой сфере;
- гарантии соблюдения прав покупателей жилья;
- социальное жилье (система льгот и субсидий);

- развитие кредитования покупки жилья и схем муниципального найма.

Сегодня первая по сложности решения проблема — это проблема привлечения инвестиций, в том числе от граждан. Требуется серьезная экспертная проработка этого вопроса в привязке к конкретному региону. Сейчас же можно сказать, что существуют различные схемы ипотечного кредитования с участием местных властей, выпуск муниципальных жилищных облигаций, ипотечно-накопительные схемы и т.п.

Вторая в нашем перечне (но не по значимости) проблема — ценообразование. В первую очередь это касается крупных городов и наиболее перспективных регионов России. Решение, хотя бы частичное, этой проблемы позволит снизить остроту целого ряда других проблем, не связанных непосредственно с жилищной политикой (речь здесь может идти, в частности, о проблеме градообразующих предприятий или о проблеме «утечки мозгов»). Причины сложившегося положения вещей с ценами на жилье можно разделить на две большие группы.

- Во-первых, относительно высокая стоимость вновь построенных объектов недвижимости связана с общей экономической ситуацией в нашей стране: строительство в большинстве случаев — сфера среднесрочных инвестиций, а в условиях высокой процентной ставки и высокого уровня неопределенности такие инвестиции становятся весьма дорогим удовольствием.
- Во-вторых, во многих случаях высокая цена на жилье является следствием монополизации рынка жилищного строительства.

Следующий вопрос — государственный контроль на рынке и развитие саморегулирования. Необходимо обсуждать эффективные схемы такого контроля. Кроме того, нужно обсуждать варианты гарантий третьих лиц потребителям (например, страховые схемы или субсидиарную ответственность членов ассоциаций риэлтеров).

Система льгот и субсидий — необходимо решить кому, в каком размере, какова технология предоставления социального жилья.

Развитие схем коммерческого найма у муниципальных органов власти. На сегодняшний день услуги по аренде жилых помещений предоставляются только частными лицами: люди сдают принадлежащее им жилье, причем, как правило, без оформле-

ния соответствующих документов. Этот рынок весьма развит, и цены на нем доступны для многих. Возможен вариант: обсудить возможность создания системы муниципального найма, когда арендодателем выступает не частное лицо, а муниципалитет. Это позволит, с одной стороны, снимать жилье на длительный срок (сейчас в большинстве случаев люди, снимающие квартиры, предполагают, что их могут попросить освободить квартиру в любой момент), а с другой – пристроить уже построенное жилье, которое не удастся продать. Цены при этом должны быть выше, чем при частном найме, но обеспечивающими баланс спроса и предложения.

Оценка масштабов и общественной значимости проблем

Проблемы, безусловно, общественно значимые. Жилищная проблема остается актуальной во всех регионах. Спрос на коммерческое жилье достаточно велик, причем даже в депрессивных регионах. Кроме того, существует большое количество людей, которые в настоящее время считают для себя невозможным получение жилья каким-либо способом (денег на покупку нет и не предвидится, социальное жилье получить не могут). Проблема жилищного строительства и обеспечения жильем также тесно связана с проблемой мобильности населения России.

Кроме того, необходимость усиления контроля за злоупотреблениями, касающимися жилищных вопросов, давно звучит как одна из самых актуальных проблем развития контроля за деятельностью властей и бизнеса, сросшегося с властными органами в первую очередь на местном уровне.

Заявленность проблем

Общественная значимость и острота вопроса провоцирует время от времени рост общественного внимания к данной теме. Однако, отсутствие адекватных предложений по решению накопившихся проблем снова приводит к угасанию их обсуждения.

В общем, дебаты идут, но довольно вяло. То, что проблема существует, осознают все. Но поскольку толковых и, главное, системных и эффективных решений пока никто предложить не может, то, собственно, о чем вести дебаты.

Заявленность намерений государства

Намерения, в основном, заявляются на региональном уровне. Так, в Москве с завидной регулярностью принимаются различные

программы, связанные со строительством муниципального жилья, развитием ипотеки и т.п. Аналогичная ситуация и в ряде других регионов. Однако практический результат этих программ к настоящему времени незначителен. Создается впечатление, что местные органы власти ищут решение проблемы, но им явно не хватает экспертных ресурсов для разработки осмысленной и реализуемой на практике программы.

Время от времени и на федеральном уровне, в первую очередь в Государственной думе РФ, поднимаются вопросы о законодательном обеспечении процессов, касающихся жилищной проблемы (например, предложения по законодательству о жилищной кооперации), но в силу того, что ничего нового по сравнению с уже имеющейся практикой законодательного регулирования жилищных проблем, кроме увеличения бюрократических барьеров, предлагаемые законопроекты не несут, — вопрос остается открытым до настоящего времени.

Уровень решения проблемы

Проблема подлежит обсуждению на уровне либо субъектов Федерации, либо отдельных городов, некоторые вопросы требуют законодательного регулирования на федеральном уровне (для обеспечения единообразия в решении вопросов собственности на жилье, например).

Степень организованности групп и типы организаций

В связи с тем, что, как уже было замечено выше, жилищная проблема так или иначе касается большинства граждан России, возникает проблема представительства и приведения к единому знаменателю разнородных интересов многочисленных заинтересованных сторон. В первую очередь речь идет о наименее организованной (и наиболее многочисленной) группе — о тех, кто приобретает жилье. Если другие участники этого процесса как со стороны частного бизнеса, так и со стороны государственных структур более или менее организованы, то интересы подавляющего большинства покупателей жилья представлены весьма слабо. Таким образом, открывается широкая возможность для экспертного представительства интересов этой группы.

Иными словами, перечисленные выше группы интересов можно разделить на три крупные категории: потребители (потенциальные покупатели жилья), разного рода государственные структуры и бизнес. Что касается последних, то они, по большей части, пред-

ставляют собой узкие, закрытые распределительные коалиции с относительно короткой историей (что косвенно свидетельствует о совпадении действительных целей данных организаций их заявленным целям, хотя это подтверждается не во всех случаях) и высокой степенью социальной однородности. Уровень информированности инсайдеров здесь также достаточно высок.

Вторая группа – органы государственной власти. В принципе, государственные чиновники практически в каждом случае позиционируют себя как широкую группу, представляющую интересы общества, однако, для органов государственной власти в любой стране, а в нашей – в особенности, свойственна проблема агентских отношений. В действительности органы государственной власти на всех уровнях в подавляющем большинстве случаев представляют собой, так же как и бизнес, узкие закрытые распределительные коалиции, зачастую с этим бизнесом связанные. Действительные цели чиновничьих группировок, как правило, не совпадают с заявленными. Многие из ныне действующих в этой сфере государственных структур имеют длительную историю и соответственно испытывают сильную зависимость от траектории предшествующего развития, что также неблагоприятно сказывается на решениях, принимаемых органами государственной власти. Уровень информированности и социальная однородность чиновничьих группировок могут быть оценены как средние.

Последняя, как раньше мы ее назвали, первая группа – потенциальные покупатели (получатели, арендаторы, ответственные квартиросъемщики и т.д.) жилья. Эта широкая, открытая группа, интересы которой в большинстве случаев совпадают с интересами общества. Социальная однородность группы и уровень информированности ее членов низки. Сделки с недвижимостью вообще и с жильем в частности для покупателей имеют как правило неповторяющийся, одноразовый характер, что открывает широкие возможности для оппортунистического поведения организованным участникам со стороны бизнеса и государства.

Однако, с другой стороны, интересы организаций, входящих в бизнес-сообщество, и отдельных групп государственных чиновников могут пересекаться с интересами общества в целом, в частности, коллективным благом для продавцов на вторичном рынке недвижимости является доверие покупателей к существующим риэлтерским структурам, в этом смысле интересы организаций риэлтеров совпадают с интересами покупателей жилья.

Создание высоких административных входных барьеров в жилищном строительстве, как правило, не отвечает интересам чиновников высшего звена, и в этом отношении их интересы также сов-

падают с интересами общества. В частности, «Основные направления социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» предлагают существенное упрощение процедуры «согласования новых строительных проектов и получения разрешительной документации с тем, чтобы они стали более прозрачными, фиксированными по срокам и понятными для частных застройщиков и не носили по существу запретительного характера для многих из них».

Фактически, первая группа сколь многочисленна, столь и слаба организационно, поэтому здесь открывается широкое поле для экспертного представительства интересов этой группы. Важнейшую роль при этом будет играть фактор личности эксперта (экспертов), так как отрицательный внешний эффект от деятельности разного рода распределительных организаций в этой сфере очень велик, а уровень доверия соответственно крайне низок.

Рассмотрим подробнее механизм контрактации возникающий в этой сфере. С некоторой долей условности можно выделить шесть типов контрактных отношений по их субъектам:

- контрактация между бизнесом и группами государственных чиновников;
- контрактные отношения внутри бизнес-сообщества;
- контрактация между различными группами внутри государственных структур;
- контрактные отношения между бизнесом и покупателями жилья;
- отношения последних с органами государственной власти;
- взаимодействие потребителей друг с другом.

Рассматриваемые контрактные отношения характеризуются по большей части активами средней специфичности. Так как подавляющее большинство людей приобретают жилье крайне редко (если вообще им это удастся), то последние три типа контрактов в предложенной типологизации характеризуются, как правило, единичной частотой. С другой стороны, три первых типа контрактных отношений предполагают постоянно повторяющуюся или даже непрерывную контрактацию. Такое положение вещей приводит к значительной информационной асимметрии между участниками контрактных отношений. В первую очередь между бизнесом и властью с одной стороны, и покупателями (получателями, арендаторами) жилья – с другой, естественно, информационный перевес не на стороне последних.

Кроме того, покупатели жилья хотя и многочисленны, но практически никак не объединены: контрактные отношения шестого

типа возникают крайне редко (что также объясняется, кроме всего прочего, и единичной частотой контрактации). Эти два обстоятельства (информационная и организационная асимметрии между государством и бизнесом, с одной стороны, и покупателями жилья – с другой) позволяют говорить об асимметричном распределении переговорной силы и открывают перед бизнесом и властью широкие возможности для оппортунистического поведения (что, собственно говоря, мы сейчас зачастую и наблюдаем). И если для чиновников в большей мере свойственен *ex ante* оппортунизм, то для бизнеса более характерным оказывается *ex post* оппортунистическое поведение.

Поскольку переговорный процесс должен проходить в первую очередь на региональном уровне, этот раздел следует разрабатывать в привязке к специфике конкретного региона. Поэтому в данном разделе указаны группы интересов и типы организаций, которые могут их представлять, но не дается перечень конкретных организаций.

Сторона «государство»

Эта сторона должна быть представлена органами местного самоуправления, органами власти субъектов Федерации (исполнительной и законодательной), федеральными органами исполнительной власти (Минэк, Минстрой, Минфин), Федеральное законодательное собрание.

Сторона «строительный бизнес»

Строительные и инвестиционные компании, действующие в регионе, обычно участвуют в переговорах напрямую, а не через организации. Кроме того, к переговорам могут привлекаться объединения бизнеса, напрямую не связанные со строительством (местные ТПП, например).

Сторона «инфраструктура»

Банки (представлены напрямую), риэлтеры (представлены региональными гильдиями риэлтеров), объединения организаций, обеспечивающих привлечение средств заинтересованных лиц (и в первую очередь граждан) в жилищную сферу (кредитные союзы, жилищные кооперативы, по модернизации жилья – кондоминиумы), страховые компании, организации – владельцы жилого фонда и других объектов недвижимости, нотариаты.

Сторона «клиенты»

Включает в себя людей, желающих приобрести (или получить жилье), людей, уже связавшихся с этой сферой (уже пострадавших и пока еще нет).

Особое место занимают владельцы жилого фонда и других объектов недвижимости, на фактическом благосостоянии которых сказывается новое строительство. С представительством интересов этих групп могут возникнуть проблемы. Логично, чтобы их интересы представляли либо организации потребителей, либо ассоциации жильцов. Эти организации вполне могут быть широкими и, по сути, адекватно представлять интересы этой группы. Но проблема состоит в отсутствии у подобных организаций на региональном уровне соответствующих экспертных кадров, поэтому их участие в обсуждении может быть недостаточно продуктивным из-за недостатка специальных знаний.

Большую заинтересованность в жилищном вопросе проявляют и политические партии и иные общественные организации околополитического толка в связи с большой остротой жилищного вопроса среди населения страны повсеместно.

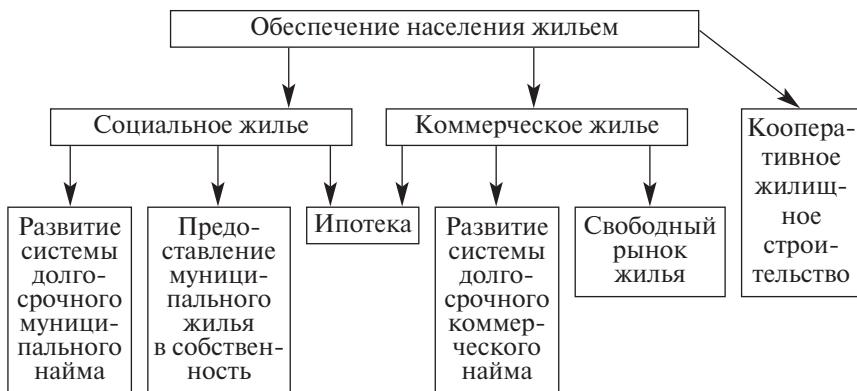
Экспертная проработанность проблемы

На сегодня нам неизвестно о серьезных экспертных разработках этой проблемы. Возможно, такие разработки делались на региональном уровне. Не все стороны – потенциальные участники переговоров обладают экспертными кадрами даже не для проработки вопроса, а хотя бы для понимания аргументации других сторон. Потенциально экспертные ресурсы по этой проблематике могут быть представлены частным сектором (финансовым). (Кстати, возможность разработки частным сектором программы или схемы для муниципальных властей – это тоже потенциальный вопрос повестки дня переговоров). Нам кажется, именно недостаточная экспертная проработанность вопроса не позволит поставить его в первый ряд вопросов для переговорного процесса.

Проблема обеспечения жильем завязана на необходимость разрабатывать сложные финансовые и правовые схемы, поэтому условием обсуждения этой темы является серьезная экспертная поддержка. У нас нет четкого представления, какие организации могут предоставить такую поддержку – это вопрос для обсуждения.

Выводы

Первая из заявленных проблем может быть разрешена различными способами (см. схему).



Развитие системы долгосрочной аренды жилья является реальной альтернативой приобретению его в собственность, что сегодня просто недоступно большинству населения нашей страны. Государственная (муниципальная) долгосрочная аренда жилья необходима в сегодняшних условиях, главным образом, для стимулирования развития коммерческого найма, так как в условиях обесценения будущих доходов коммерческие проекты с длительным сроком окупаемости не могут развиваться самостоятельно.

Вопросы, связанные с предоставлением муниципального жилья на некоммерческой основе: очередникам, льготникам и т.д. Главная проблема — выделение тех, кто действительно нуждается, предотвращение злоупотреблений.

Развитие ипотечного кредитования может стать реальным решением жилищной проблемы для миллионов граждан России, однако, для успешного развития системы ипотечного кредитования жилищного строительства необходим целый ряд изменений в существующем законодательстве, направленных, главным образом, на предотвращение злоупотреблений в этой сфере, а также специальные меры макроэкономической политики, позволяющие снизить стоимость предоставляемого кредита.

Еще один важнейший резерв для широкомасштабного жилищного строительства и улучшения жилищных условий россиян — активизация кооперативного жилищного строительства. Развитие жилищно-строительной кооперации нуждается в законодатель-

ной, организационной и финансовой поддержке и роль государственной власти всех уровней здесь трудно переоценить.

При всей общественной значимости этой сферы у нас нет уверенности, что она «дозрела» до переговорного процесса. Главным «узким местом» нам представляется недостаточная экспертная проработанность вопроса. При решении этой проблемы достижение договоренностей на региональном уровне представляется вполне возможным. Вопрос адекватного представительства интересов отдельных групп и договороспособности сторон может решаться только при анализе ситуации в конкретном регионе.

Потенциальными результатами переговорного процесса могли бы стать следующие:

- создание схем привлечения средств граждан на жилищное строительство с гарантиями безопасности (через муниципальные займы, ипотечное кредитование, ипотечно-накопительные модели и т.п.);
- механизмы саморегулирования на рынке риэлтерских услуг;
- создание схем коммерческого найма (долгосрочной аренды) жилья у местных органов власти;
- смешанные формы с элементами предыдущих подходов и т.п.

Глава 13

ЖКХ и связь – локальные монополии

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и основная характеристика проблем

В данном случае мы имеем в виду проблемы, связанные с электро-, тепло-, водоснабжением и телефонной связью.

Можно выделить три блока проблем для переговоров в этой сфере:

- система регулирования;
- ценовая политика;
- конкуренция и доступ на рынок.

Что касается системы регулирования, то главная проблема состоит в том, что государство, с одной стороны, является регулятором, а с другой – крупнейшим потребителем услуг. Поэтому предметом переговоров должен быть переход к системе со-регулирува-

ния (паритетного представительства разных групп потребителей в регулирующем органе) либо автономность органов по регулированию естественных монополий от других органов государственной власти. Связанным вопросом является прозрачность регулирующего органа и самих локальных монополистов. Еще одним связанным вопросом может стать создание специальной системы рассмотрения споров в этой сфере (третейского суда). Переговоры по этому вопросу должны идти на региональном уровне, но с обязательным участием представителей центра.

Блок ценовой политики предполагает обсуждение того, как должно происходить приближение цен к реальным издержкам, как отказываться от перекрестного субсидирования, как сохранить социальные льготы определенным категориям населения, не затрагивая при этом экономические интересы поставщиков.

Переговоры по данным вопросам не могут вестись «на пальцах», необходимо солидное экспертное обеспечение. Поэтому мы не будем подробно расписывать возможные формулы (без данных и цифр по конкретному региону такие предложения будут голословными). Выскажем только несколько общих соображений:

- любое повышение цен должно сопровождаться гарантиями качества. Возможно принятие системы, аналогичной английской, когда при несоблюдении стандартов качества потребитель автоматически делает вычет из суммы счета и уже поставщик должен через суд доказывать, что с услугой было все в порядке;
- любые санкции за неуплату должны применяться только к тем, кто не платит, и не затрагивать тех, кто платит (если за электроэнергию не платит завод, не надо отключать жилые дома);
- доступ к коммунальным услугам различается для граждан, проживающих в районах с развитой инфраструктурой и в районах малоосвоенных. В связи с этим вопросом переговоров может стать обеспечение базовыми услугами граждан в отдаленных районах и в сельской местности. В английской терминологии это вопрос так называемых «универсальных стандартов обслуживания» — граждане должны иметь возможность получения гарантированного минимума услуг вне зависимости от места проживания. Переговоры могут помочь определить, во-первых, набор таких услуг, а во-вторых, кто именно и за какие средства должен их обеспечивать. Мировой опыт предлагает следующие варианты решения этой проблемы: возложение функции по поддержанию универсальных стандартов обслуживания на основного по-

ставщика; создание специального фонда за счет специального налога либо с потребителей, либо с поставщиков; предоставление услуг в отдаленных районах как условие входа на рынок (применяется в потенциально конкурентных отраслях, таких, как связь); развитие экономической кооперации граждан, позволяющей профинансировать подобную деятельность и т.п.

Открытым остается вопрос, следует ли вести переговоры по всем локальным монополиям одновременно, либо по каждой конкретной сфере. На наш взгляд, эти процессы должны идти параллельно: по ряду пунктов обсуждается общий подход, единый для всех локальных монополий, конкретные же детали обсуждаются по каждой сфере отдельно.

Общественная значимость проблем

Эти проблемы, безусловно, имеют большой общественный резонанс, особенно с точки зрения ценовой политики и качества услуг. Проблема затрагивает все население и все предприятия, равно как государственные органы в центре и на местах.

Заявленность проблемы и намерений государства

Дебаты по этой проблематике идут достаточно широко. Однако надо иметь в виду, что публичное обсуждение затрагивает два аспекта проблемы: цены на услуги естественных монополий и структуру естественных монополий. Причем первый аспект обсуждается зачастую с «обывательской» точки зрения: как не допустить чрезмерного роста цен, а второй — через призму перераспределения политического влияния (дебаты по поводу реструктуризации РАО ЕС, например). При этом оба аспекта практически не связываются между собой. Не обсуждается и проблема регулирования этой сферы (отделение государства как потребителя от государства как регулятора). Исключение составляют дискуссии в экономических аналитических кругах, которые, однако, не имеют большого общественного резонанса.

Намерения государства по реформированию этой сферы выражаются и в центре, и на местах (см. «Основные направления социально-экономической политики правительства РФ на долгосрочную перспективу», а также региональные документы по жилищно-коммунальной реформе). Однако в правительственных документах намечены, скорее общий контуры проблемы, но не конкретные механизмы.

Уровень обсуждения

На наш взгляд, проблема должна обсуждаться и на уровне субъектов Федерации, и на федеральном уровне. Однако начинать надо с местного уровня, а потом расширять дебаты на федеральный.

Степень организованности групп и типы организаций

Можно выделить следующие группы интересов:

- поставщики (локальные монополисты);
- потребители (частные лица, предприятия, государство);
- регулятор (государство).

Сложность проблемы состоит в том, что государство в этой сфере выполняет одновременно две функции: регулятора и потребителя. Пока не очень понятно, как развести их в переговорном процессе. Одно из возможных решений: точку зрения регулятора представляют Минэк и МАП (центральный и ТУ), а интересы государства как потребителя – органы власти субъектов Федерации.

Сторона «поставщики»: локальные монополисты должны быть представлены непосредственно. Наряду с ними должны быть представлены головные компании, если они контролируют локальных поставщиков (РАО ЕС, Ростелеком и т.п.)

Сторона «потребители»: должны быть представлены непосредственно крупнейшие потребители этих услуг в регионе – крупные промышленные предприятия.

Интересы индивидуальных потребителей могут представлять организации потребителей, а также объединения жильцов (заинтересованы в проблемах электро-, тепло-, водоснабжения, но менее заинтересованы в проблемах телефонной связи, за исключением телефонизации новых домов).

Экспертная проработанность проблемы

Общие аналитические подходы по решению этих проблем высказывались БЭА (проект «Контракты и издержки в ресурсоснабжающих подотраслях ЖКХ»), КонфОП (проект по исследованию проблем потребителей в сфере телефонной связи совместно с National Consumer Council, UK), Институтом экономики города.

Достаточно глубокие исследования проводились МАП РФ. Однако при переговорах в конкретных регионах потребуется более конкретная аналитическая работа по ситуации именно в этом регионе. Такая поддержка со стороны вышеперечисленных организаций вполне возможна.

Выводы

Переговоры и соглашения по этой проблематике возможны. Трудности составляет двойственная позиция государства. Договороспособность сторон надо анализировать по конкретному региону. Отдельная проблема — экспертная поддержка переговоров (привязка экспертных наработок к конкретному региону).

Возможные результаты переговоров:

- переход к новой системе регулирования локальных монополий (со-регулирование);
- прозрачность поставщиков и прозрачность регуляторов, включая открытость процедуры установления тарифов;
- приближение цен к издержкам при гарантированном уровне качества;
- система универсальных стандартов обслуживания.

Глава 14

Реформирование естественных монополий

Состояние проблем в исследуемой сфере

Реформирование естественных монополий — вопрос чрезвычайной важности для России как страны, унаследовавшей от СССР экономическое устройство типичного тоталитарного государства. Эта тема не раз заявлялась правительством, она активно обсуждается в обществе уже более 10 лет. Однако споры на эту тему не только среди теоретиков-экономистов, но и среди самых разных слоев российского общества не затухают, и до сих пор даже изначальный вопрос о целесообразности реформирования естественных монополий остается не закрытым.

Одна из причин — отдельные, но явные неудачи попыток вмешательства в жизнь столь важных отраслей, как, например, энергетика или транспорт, приведшие к нарушениям в снабжении

энергоресурсами целых регионов и существенным осложнением в транспортной сфере. При этом все ухудшения в области энергетики и транспорта сопровождаются устойчивым ростом цен в течение последних лет.

Предлагаемые в настоящее время меры подразумевают проведение приватизации в сферах, традиционно относимых к естественным монополиям. Предполагается передача (конкурсные продажи, лизинг, франшиза и т.п.) в частные компании активов высокого уровня специфичности, что вполне может привести к увеличению издержек (часто связанных с вымогательством) и, в конечном счете, к развалу синхронной работы единых систем электро- и газоснабжения, железных дорог и т.д.

В результате таких мер, если они не будут достаточно продуманы и согласованы со всеми заинтересованными сторонами, включая потребителей продукции и услуг естественных монополий, может случиться так, что вместо одной регулируемой монополии мы получим *N* нерегулируемых. И эта опасность особенно остро стоит, принимая во внимание тот факт, что решения о потенциальной конкурентности тех или иных частей естественной монополии будут принимать государственные чиновники без широкого обсуждения вопроса и привлечения необходимых представителей всех заинтересованных сторон.

Проблемы, которые требуют явного обсуждения и могут решаться с привлечением механизмов и технологий общественного договора, довольно обширны.

Так, например, в отраслях ТЭК в целом:

- проблема контроля над ценами, прозрачности издержек;
- механизмы тарифного регулирования, включая гарантии открытого и недискриминационного доступа к услугам в этой сфере.

И еще важная проблема, особенно для **газовой отрасли**, — разграничение естественно-монопольных и потенциально конкурентных сфер деятельности.

Особенно явная для **электроэнергетики** проблема — значительное сокращение списка «неотключаемых» потребителей и повышение дисциплины их потребления; связанное с ними преодоление кризиса неплатежей, существенное улучшение платежной дисциплины.

Для электроэнергетики как отрасли в целом также важно обеспечить финансовую и организационную прозрачность субъектов электроэнергетики, прекратить практику перекрестного субсидирования.

Специфические проблемы **железнодорожного транспорта** — разделение функций государственного управления (МПС) и хозяйственной деятельности (РЖД).

Для отраслей **связи**:

- разграничение естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности;
- возможность более мягкого перехода на тарификацию услуг по двум категориям потребителей — население и организации при достижении оптимального уровня перекрестного субсидирования.

Стороны, заинтересованные в решении названных проблем

Профессионально-заинтересованные участники, связанные с деятельностью естественных монополий, а именно:

- Естественные монополии (Газпром, РЖД и т.д.).
- Государство как регулирующий орган.
- Государство как потребитель товаров и услуг естественных монополий.
- Государство как совладелец предприятий в этих отраслях.
- Местные власти.
- Потребители товаров и услуг, предоставляемых естественными монополиями — бизнес.
- Потребители товаров и услуг, предоставляемых естественными монополиями — домашние хозяйства.
- Потенциальные собственники различных частей реструктурируемых естественных монополий.
- Муниципальные власти.
- Наемные работники этой сферы.
- Отраслевые профсоюзные организации.
- Организации «мелких» владельцев акций естественных монополий.
- Объединения потребителей (население активно реагирует в случае повышения цен или санкций против неплательщиков).
- Экологические организации.

Одна из проблем — явная неравномерность представительства сторон и недостаточность широких организаций, способных представлять интересы значительного числа потребителей услуг и про-

дукции естественных монополий. Их монополизм сказывается и в данной области. Даже союзы предпринимателей не оказывают существенного влияния на позиции очень узкого круга лиц, представляющих в обществе интересы монополий.

Во всех ситуациях проблема реформирования естественных монополий в силу своей значимости становится политическим интересом.

Экспертная проработанность проблемы

Несмотря на довольно большое количество рабочего времени, затраченного экспертами разных уровней на исследование проблем реформирования естественных монополий, и на значительное число этих экспертов, считать, что уровень экспертной проработки проблемы высок, пока не приходится. Слишком большое количество явно конфликтующих, противоположных по своей сути точек зрения и столкновение жизненно важных интересов сторон требуют обязательной подготовительной работы и дают явные преимущества в разрешении проблем технологиям общественного договора в отличие от всех прочих моделей принятия решений. В связи с этим очень важна роль таких нейтральных «переговорных площадок» и структур работы с экспертами как, к примеру, ИНП.

Выводы

После проведения подготовительных работ (серии «круглых столов» с экспертами для достижения большего понимания позиций сторон, создание внешних коалиций заинтересованных участников, не организованных в настоящее время и т.п.) с применением технологий общественного договора можно решать проблемы реформирования и двигаться к достижению намеченных целей.

Основные цели и задачи реформирования:

- реструктуризация указанных отраслей с целью четкого разграничения естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности, стимулирование конкуренции во втором случае и усиление государственного контроля в первом;
- сохранение преимуществ интегрированных систем — технологической целостности, управляемости и надежности;
- отказ от затратного принципа ценообразования на услуги субъектов естественных монополий, разделении тарифов на

- естественно-монопольную и конкурентную составляющие;
- выравнивание условий налогообложения производителей и потребителей разных видов топлива, а также разных транспортных услуг;
 - полная организационная и финансовая прозрачность деятельности предприятий указанных отраслей;
 - создание благоприятных условий для постепенной демополизации отраслей, появления в их конкурентных сегментах новых участников;
 - обеспечение недискриминационного доступа независимых производителей и потребителей к услугам естественных монополий при эффективном антимонопольном регулировании;
 - прекращение перекрестного субсидирования различных категорий потребителей.

Специфические проблемы в развитии топливно-энергетического комплекса, которые должны решаться с использованием технологий общественного договора.

- реализация программы мер по преодолению кризиса неплатежей потребителей энергоресурсов, исключение неденежных форм расчетов, в том числе безусловное обеспечение расчетов бюджетополучателей за энергоресурсы;
- осуществление налоговой реформы в промышленности в целом и в ТЭК в частности;
- прекращение перекрестного субсидирования потребителей энергоресурсов;
- доведение цен и тарифов до уровня покрытия всех обоснованных затрат с дифференциацией по режимам потребления, с постепенным увеличением инвестиционной составляющей;
- обеспечение финансовой и организационной прозрачности монополий в ТЭК, разделение учета по видам деятельности;
- принятие нормативно-правовых актов по улучшению общего инвестиционного климата в России;
- создание необходимой законодательной и нормативной базы для реализации институциональных преобразований в электроэнергетике и газовой промышленности, в том числе создание условий для возникновения независимых производителей;
- организационная перестройка (с учетом интересов миноритарных акционеров) в РАО «ЕЭС России» и продолжение совершенствования структуры ОАО «Газпром», направленные на повышение их эффективности;

- развитие конкурентных отношений в нефтяной промышленности;
- завершение реструктуризации угольной промышленности;
- совершенствование налогового законодательства в нефтяной и газовой промышленности;
- стимулирование межтопливной конкуренции путем увеличения цен на газ и/или введения налога на потребление газа;
- реализация системы организационных мер по энергосбережению в бюджетной сфере, в том числе жесткий мониторинг исполнения принятых решений;
- реализация программ энергосбережения на муниципальном и региональном уровнях, в том числе предусматривающих элементы либерализации региональных энергетических отношений;
- введение системы стимулирования энергосбережения, в том числе через трансфертную политику;
- реализация программы энергосбережения в жилищно-коммунальной сфере, включая введение обязательных нормативов использования топлива и энергии, элементов стимулирования;
- введение налогов на потребление энергоресурсов, предусматривающее систему преференций при их эффективном использовании.

Глава 15

Реформирование финансовой системы России

Состояние проблем в сфере финансов

Проблемы:

- низкая степень доверия к банковской системе у населения, в особенности после августовского кризиса 1998 г.;
- оставшиеся последствия кризиса 1998 г.;
- неразвитость небанковских финансовых институтов таких, как кредитные союзы граждан, негосударственные пенсионные фонды и т.п.;
- довольно высокий уровень монополизации в банковской сфере (в первую очередь тех банков, которые входили в систему уполномоченных банков и имели особые отношения с государством до перехода на современную казначейскую систему) и явно недостаточное для масштабов такой страны, как Россия, количество средних устойчивых банков;

- высокий уровень утечки финансовых средств за рубеж и «долларизация» страны;
- необходимость решать следующие задачи в банковской сфере:
 - повышение устойчивости банков;
 - совершенствование роли Центрального банка РФ и таких структур, как, к примеру, АРКО, в реформировании и оздоровлении банковской системы России;
 - развитие конкуренции среди банков и создание равных условий для ведения бизнеса в банковской сфере;
 - урегулирование взаимоотношений с зарубежными финансовыми институтами;
 - укрепление состояния национальной валюты и создание условий для уменьшения зависимости рубля от курса доллара;
 - формирование системы страхования инвестиционных рисков для банковской сферы и формирование системы гарантирования вкладов;
 - создание благоприятных условий для перевода кредитных организаций на международные стандарты бухгалтерского учета и отчетности, включая публикуемую отчетность.

Вплотную к проблемам развития банковской системы примыкают проблемы развития фондового рынка и инвестиционных институтов, а также рынка страховых услуг:

- развитие таких институциональных инвесторов, как негосударственные пенсионные фонды и институты коллективного инвестирования (акционерные и паевые инвестиционные фонды) и др.;
- законодательное и судебное обеспечение защиты прав инвесторов;
- устранение административных и налоговых барьеров в целях стимулирования предложения корпоративных бумаг;
- совершенствование механизмов регулирования фондового рынка, устранение дублирования в этой сфере;
- формирование сектора обязательного страхования в связи с социальным блоком проблем (медицина, пенсионное обеспечение), с защитой прав собственности.

Оценка масштабов и общественной значимости проблем

Состояние дел в финансовой сфере отражается на всей стране, обществе в целом и касается каждого региона и практически всего населения РФ.

Заявленность проблем и намерений государства проводить изменения в данной сфере

Власти, государство признают проблему необходимости реформирования финансовой системы. Обсуждения и дебаты по данному поводу идут в обществе еще с конца 80-х, и особенно серьезно вопрос встал после августовского кризиса 1998 г. Активно участвуют в обсуждении проблем финансовой сферы и СМИ.

Уровень, на котором могут решаться и решаются проблемы

Уровень решения проблем в первую очередь федеральный, хотя есть круг проблем явно регионального уровня (например, поддержка средних банков), но даже для проблем регионального уровня лучше обрабатывать единую типологию и методику решения.

Стороны

- Государство.
- Общество в целом (оздоровление финансовой системы).
- Банки.
- Особый участник – ЦБ РФ.
- Клиенты банков – физические и юридические лица.
- Эмитенты акций и облигаций.
- Акционеры (институциональные и частные).
- Профессиональные участники рынка ценных бумаг.
- Страховые компании, их ассоциации.
- Клиенты (юридические и физические лица).

В настоящее время существует значительное число организаций, активно участвующих в процессе проведения мероприятий по реформированию финансовой сферы, например, Ассоциация российских банков, Торгово-промышленная палата РФ, Союз промышленников и предпринимателей России, ассоциации страховых компаний, российская Лига кредитных союзов, другие организации, созданные олигархами и группами интересов в финансовой сфере (деловые клубы – например Московский финансовый клуб и т.п.). Одна из серьезных проблем при этом – значительный перевес узких организаций и непредставленность в переговорном процессе интересов большинства населения, которое является самостоятельной группой интересов в сфере финансов.

Центральный Банк РФ, призванный наряду с Министерством финансов представлять интересы государства в вопросах регули-

рования финансовой сферы, в силу принятого законодательства и сложившихся обстоятельств часто является неким суррогатом узкой организации, и ряд вопросов, выносимых им для обсуждения, служит интересам отдельных групп участников финансовых отношений. В связи с этим государством создаются структуры, которые должны снимать противоречия такого типа. Так, например, важную роль в реформировании банковской системы будет играть и Межведомственный координационный комитет содействия развитию банковского дела в России, созданный при Центральном банке России.

Экспертная проработанность проблемы

Высокая степень экспертной проработанности и возможность экспертной поддержки переговоров очевидна. Хотя существуют проблемы, где экспертная проработанность явно недостаточна, например, вопросы создания системы финансов, специализированно обслуживающих социальные сферы (некоммерческие фонды и т.п.)

Выводы

Достижение соглашений с использованием технологий и механизмов общественного договора вполне возможно, причем именно с участием экспертов для экспертной поддержки переговорного процесса, а также с привлечением СМИ и современных Интернет-технологий для обеспечения представительства позиций и интересов граждан, а главное, создания возможностей для граждан присоединяться к экспертным предложениям.

Законодательство, регулирующее банковскую деятельность и многие другие вопросы финансов, уже во многом сформировано, оно формировалось, и активно, в течение последних 10 лет. В настоящее время в Государственной думе находится значительное число законопроектов по изменению законодательства, регулирующего банковскую и в целом финансовую сферу. Это поправочные законы, прохождение которых обычно отслеживает лишь ряд крайне заинтересованных организаций и лиц, а касаются они впоследствии практически всей страны и часто провоцируют конфликтные ситуации при исполнении закона.

Поэтому теперь в первую очередь необходимы:

- экспертная доработка вопросов системного подхода к изменению законодательства в финансовой сфере;

- определение приоритетов и этапов реформирования системы финансов;
- определение круга наиболее представительных участников переговорного процесса;
- широкое привлечение СМИ и Интернет к информированию общества о происходящем.

Особая тема – развитие рынка страховых услуг.

В течение 2000 и 2001 гг., по сути, только еще формируется законодательная база обязательного страхования в России, что требует принятия следующих Федеральных законов:

- «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств»;
- «Об обязательном страховании гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты» с одновременной отменой дублирующих положений законодательства в сфере страхования ответственности организаций, использующих объекты ядерной энергетики, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и т.п.;
- «Об обязательном страховании ответственности производителей отдельных категорий товаров, работ и услуг» с одновременной отменой ныне действующих дублирующих положений законодательства;
- «Об обязательном страховании ответственности работодателей за вред, причиненный жизни или здоровью работников на производстве» с одновременной отменой ныне действующих дублирующих положений законодательства.

Технологии общественного договора чрезвычайно уместны в этой области, причем в первую очередь технологии, использующие особые и вполне эффективные механизмы привлечения независимых экспертов.

Часть 4
ДОЛГОСРОЧНЫЕ
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ
ЗАДАЧИ

По результатам анализа к третьей группе были отнесены следующие сферы / проблемные блоки:

- пенсионная система;
- налоговая реформа;
- бюджетная политика и межбюджетные отношения;
- проблемы собственности (права акционеров и кредиторов, земельная собственность, интеллектуальная собственность);
- оборонно-промышленный комплекс;
- агропромышленный комплекс;
- культура.

Организация общественного договора в пенсионной сфере в настоящий момент затруднена сложностью осуществления обмена залогами между основными сторонами. В принципе, пенсионеры, представляя собой значительную часть электората, обладают достаточно сильной переговорной позицией. Однако в настоящий момент эта позиция не имеет самостоятельного характера и вряд ли может считаться осознанной.

Решение проблем, связанных с реформированием пенсионной системы, осуществлением налоговой реформы и реформы межбюджетных отношений невозможно без проведения масштабных преобразований судебной системы, позволяющих установить ответственность чиновничества за принятие и исполнение конкретных решений. Ситуация в этих сферах усугубляется фактическим отсутствием организаций, которые могли бы выступить как стороны переговорного процесса.

До принятия решений по судебной реформе сложно рассчитывать на эффективность переговорного процесса по вопросам, непосредственно связанным с правами собственности (права акционеров и кредиторов, собственность на землю, интеллектуальная собственность).

Решение проблем оборонно-промышленного комплекса упирается в отсутствие осмысленной позиции одного из главных участников переговорного процесса – государства. До тех пор пока не будет определена и озвучена позиция государства по стратегическим вопросам, касающимся развития оборонно-промышленного комплекса, процесс переговоров в данной сфере не может быть эффективным.

Вопросы, связанные с финансированием фундаментальной науки и культуры, имеют непосредственное отношение к стратегии развития общества. Осознанные позиции у сторон переговорного процесса, выражающих интересы различных групп, по-видимому, могут быть сформированы лишь после преодоления общего экономического кризиса. Последствия принятия «неверного решения» в данной сфере могут быть чрезвычайно тяжелыми

Глава 16

Пенсионная система

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем:

- низкий размер государственного пенсионного обеспечения и его дифференциация;
- контроль использования средств пенсионного фонда;
- планируемое внедрение накопительных элементов финансирования пенсий;
- в соответствии с демографическими прогнозами, численность экономически активного населения России снижается, а пенсионеров – растет.

Объявленная основная задача пенсионной реформы – восстановление страховой природы государственных пенсий.

Размеры выплачиваемых государством пенсий в подавляющем большинстве случаев ниже прожиточного минимума (20\$ в день по стандартам ООН); сегодня ослаблена связь между размером назначаемой пенсии и величиной предыдущих заработков и уплаченных за работника страховых взносов.

Контроль за использованием средств государственного пенсионного фонда не обеспечивается в необходимом объеме, что приводит к злоупотреблениям и нецелевому использованию средств.

В настоящее время предполагается частичный переход на накопительную систему финансирования пенсий, необходимость которой объясняется прогнозируемым в ближайшие годы значительным увеличением количества пенсионеров и, соответственно, усилением пенсионной нагрузки на трудоспособное население. Однако, подобная система, хотя идея ее создания и поддерживается многими экономистами, до сегодняшнего дня практически нигде реально не функционировала. Кроме того, накопительная система финансирования предполагает очень долгосрочные финансовые вложения, поэтому риск остаться без пенсионного обеспечения на старости лет, даже в странах с развитой экономикой, достаточно высок. В условиях же свойственного переходной российской экономике высокого уровня неопределенности и неразвитости соответствующих институтов введение накопительной системы финансирования пенсий может оставить и оставит практически наверняка ныне трудоспособные поколения без какого бы то ни было пенсионного обеспечения в старости.

Старение населения — не только российская проблема. Такие процессы характерны для многих развитых и развивающихся стран. Если сейчас 100 эффективных плательщиков взносов в пенсионный фонд содержат 60 пенсионеров, то к 2015 г. их будет 70, к 2023 г. — 80, к 2033 г. — 90, к 2056 г. — 108.

Необходимо в связи с названными проблемами рассмотреть вопрос о целесообразности поэтапного пересмотра общеустановленного возраста выхода на пенсию, а также осуществить реформирование системы досрочного выхода на пенсию.

Рассматриваемая проблема в большей или меньшей степени касается всего населения Российской Федерации (за исключением тонкой прослойки очень состоятельных людей), так как граждане, находящиеся сегодня в трудоспособном возрасте через какое-то время обязательно выйдут на пенсию. Сегодня проблема непосредственно касается примерно трети населения РФ.

Еще одна из проблем пенсионного обеспечения, кроме центральной проблемы пенсионеров по возрасту, — это получатели других пенсий, например, по инвалидности.

Проблемы пенсионной реформы нашли свое отражение в программе Грефа: «Реформы в сфере пенсионного обеспечения должны быть направлены на решение двух взаимосвязанных задач. Они должны обеспечить текущую финансовую устойчивость пенсионной системы и повышение реального размера пенсий с тем, чтобы преодолеть негативные последствия финансового кризиса 1998 года. В долгосрочном же плане они призваны предотвратить кризис пенсионной системы в связи со старением населения России».

Одна из дополнительных проблем пенсионной реформы — проблема развития негосударственных пенсионных фондов и систем пенсионного обеспечения и пенсий, получаемых за счет этих фондов.

Большинство проблем, связанных с пенсионным обеспечением населения Российской Федерации, — это проблемы, которые должны решаться на федеральном уровне. Эффективный контроль за расходованием средств пенсионного фонда должен осуществляться на всех уровнях государственной власти.

Степень организованности групп и типы организаций

Группы интересов:

- Пенсионеры (различных категорий).
- Работающие граждане в трудоспособном возрасте, обеспечивающие приток средств в пенсионный фонд.
- Выборные органы государственной власти.
- Исполнительные органы государственной власти.
- Политические партии.
- Общественные организации (ветеранские, инвалидные и т.п.).
- Правозащитные организации, связанные с проблематикой Пакта об экономических, социальных и культурных правах (ООН).
- Объединения негосударственных пенсионных фондов.
- Чиновники пенсионного фонда РФ.

Пенсионеры — широкая, открытая группа с достаточно высокой степенью социальной однородности и слабой информированностью. Действительные цели организаций пенсионеров могут не совпадать с заявленными из-за остроты проблемы агентских отношений.

Граждане трудоспособного возраста, обеспечивающие приток средств в пенсионный фонд, представляют собой еще более широкую и открытую группу, чем пенсионеры, значительно менее однородную и еще хуже информированную. Возможно лишь экспертное представительство их в переговорном процессе.

Политические партии и выборные органы государственной власти заинтересованы в голосах пенсионеров во время выборов, так как последние — весьма значительная и наиболее активная часть электората. Политические партии являют собой, по большей части, узкие, закрытые распределительные коалиции, относительно од-

народные и неплохо информированные. Заявленные цели могут не совпадать и зачастую не совпадают с их действительными целями.

Общественные организации слишком разобщены и далеко не все организации, связанные с интересами пенсионеров, ставят своей целью участие в решении проблем пенсионной реформы, предпочитая решать проблемы последствий неэффективной пенсионной системы, такой как, к примеру, нищета многих сегодняшних пенсионеров.

Ассоциации и иные объединения негосударственных пенсионных фондов в настоящее время обладают явно недостаточной переговорной силой, несмотря на довольно значительное число экспертов, работающих с ними. Кроме того, они заинтересованы в развитии только одного направления при проведении пенсионной реформы — укрепление правовых и экономических перспектив негосударственного пенсионного обеспечения.

Чиновники пенсионного фонда — чрезвычайно узкая, закрытая распределительная коалиция. Информированность и однородность данной группы оцениваются как высокие. Заявленные цели, как правило, не совпадают с их действительными целями.

Информационная асимметрия, существующее распределение властных полномочий, сложность организации коллективных действий пенсионерами и теми, кто обеспечивает приток средств в пенсионный фонд, порождают асимметричное распределение переговорной силы в пользу чиновников и политических партий. Это открывает последним широкие возможности для оппортунистического поведения. Для политических партий и выборных органов государственной власти в большей степени характерен *ex ante* оппортунизм, для чиновников пенсионного фонда — *post* оппортунизм.

Выводы

К сожалению, решение всех рассматриваемых проблем с использованием механизмов социальной контрактации представляется крайне затруднительным по той причине, что пенсионеры представляют собой очень многочисленную и весьма разобщенную группу. Найти или создать организацию (или организации), способную эффективно отстаивать интересы пенсионеров практически невозможно (об этом, кстати, свидетельствует и опыт парламентских выборов 1999 г., на которых так называемая партия пенсионеров не смогла преодолеть 5% барьер). С одной стороны, власти заинтересованы в голосах пенсионеров на выборах, с другой — эти голоса должны быть получены с минимальными затратами. Это обстоятельство объясняет

и слабую связь между величиной пенсий и размерами предыдущих заработков: по сути дела, выплачивая пенсии, власти ориентируются на тот минимум, который необходим для простого выживания, и вряд ли эта проблема будет решена даже в среднесрочной перспективе.

Возможно экспертное представительство интересов пенсионеров и трудоспособного населения, обеспечивающего приток средств в пенсионный фонд, однако, по трем из четырех рассматриваемых проблем такие переговоры смогут лишь прояснить позиции и интересы сторон, так как разрыв в переговорной силе, о котором шла речь выше, слишком велик.

Переговорный процесс представляется более перспективным для решения проблемы контроля за использованием средств пенсионного фонда, так как в этом вопросе естественными союзниками пенсионеров выступают политические партии и выборные органы государственной власти.

Также решаем с привлечением механизмов общественного договора вопрос о перспективах развития системы негосударственных пенсионных фондов.

Глава 17

Налоговая система

Состояние проблем в исследуемой сфере

Что касается налоговой системы сегодняшней России, то, находясь в течение довольно длительного периода (более 4-х лет) в хроническом переходном состоянии, она является чрезвычайно громоздкой, очень сложной и, что самое серьезное, экономически малоэффективной. Налоговая система не стимулирует развитие экономики и частной инициативы как в коммерческом, так и в некоммерческом секторе. Являясь вульгарно-фискальной, она подталкивает рост «утечки капиталов» за рубеж и сдерживает появление роста бюджетных поступлений в перспективе. Излишне сложные процедуры взимания налогов и возможности неоднозначного толкования законодательства провоцируют многочисленные правонарушения и способствуют распространению коррупции.

Проблемы:

- превращение вульгарно-фискальной налоговой системы, какой она до настоящего времени остается в нашей стране, в регулирующую;

- обеспечение большей системности при проведении реформирования налогообложения;
- ликвидации многочисленных неоправданных налоговых льгот, а также неоправданных налоговых барьеров в ведении экономической деятельности;
- урегулирование значительного объема задолженности предприятий (организаций) по налогам, создание условий для повышения собираемости налогов;
- совершенствование процедур уплаты налогов и налогового администрирования, уменьшение трудоемкости заполнения налоговых деклараций и текущей налоговой отчетности.

Оценка масштабов и общественной значимости проблем

Проблемы налоговой системы являются чрезвычайно важными и касаются всех слоев населения страны и абсолютно всех структур общества. Нерешенность проблем — одна из серьезных причин сдерживания выхода страны из хронического экономического кризиса последних лет.

Заявленность намерений государства проводить изменения в данной сфере

Государство явно принимает меры и попытки изменить ситуацию. Налоговый Кодекс РФ находится в состоянии доработки уже в течение ряда лет. Кроме того, что уже приняты и введены в действие первая часть (действует с 2000 г.) и важнейшие главы второй части, посвященные НДС, акцизам, единому социальному налогу, подоходному налогу (действуют с 2001 г.), идет работа над дальнейшими главами второй части НК РФ, над подзаконными актами, региональным налоговым законодательством, над таможенным кодексом РФ, а также вносятся изменения в уже принятые налоговые нормы. Однако даже принятое в результате реформирования налоговой системы законодательство полностью не удовлетворяет как налогоплательщиков, так и государство.

Уровень, на котором могут решаться и решаются проблемы

Уровень и федеральный, и региональный, и даже местный, когда речь идет о территориальной специфике, но лучше отработать единую типологию и методику решения проблем.

Стороны

- Государство в целом (как на федеральном, так и на региональном уровнях).
- Граждане (как налогоплательщики).
- Бизнес (как налогоплательщики).
- Некоммерческий сектор (как налогоплательщики).
- Большой спектр общественных организаций, представляющих интересы налогоплательщиков-граждан.
- Большой спектр объединений предпринимателей и объединений предприятий.
- Отдельные крупные влиятельные компании.
- Большой спектр общественных организаций, представляющих интересы налогоплательщиков из третьего сектора.
- Налоговые органы как субъект с особым кругом интересов.
- Политические партии и общественно-политические объединения.
- Международные и зарубежные организации, работающие в РФ.

Характеристика организаций

Организации, вмешивающиеся в вопросы изменения налоговой системы России чрезвычайно многочисленны, но абсолютное большинство из них — узкие. Каждая такая организация участвует в процессе изменения налоговых норм в отношении только одного из аспектов налогообложения и налогового контроля по какому-либо одному виду деятельности, из-за чего налоговые нормы начинают напоминать не стройную продуманную систему, а подобие лоскутного одеяла.

Еще более острая проблема очень большого круга заинтересованных организаций (ассоциации юристов, правозащитники, традиционные лоббисты: Торгово-промышленная палата РФ, Ассоциация российских банков, Ассоциация финансово-промышленных групп, ассоциации производителей нефти, леса и др., ВПК-структуры, Союз промышленников и предпринимателей и другие подобные), в том числе «живущих лоббированием» — это проблема порядка и процедур взаимодействия с государством по вопросам изменения налоговых норм. Поэтому в настоящее время на первый план выходит задача упорядочения лоббирования.

Отсутствие в современном НК РФ, создававшемся в соответствии с идеей отмены ранее действовавших льгот, компенсационных механизмов для социальной сферы приведет к тому, что все орга-

низации, представляющие интересы социально-ориентированной деятельности, будут занимать активную позицию по вопросам налогообложения. Кроме того, столкновение интересов регионального регулирования налоговых отношений с интересами федерального уровня и включение «пригубернаторских» структур и ассоциаций регионов приведет к активности регионов в отношении изменений налогового законодательства и других налоговых норм.

Таможенные нормы касаются несколько меньшего круга организаций и плательщиков пошлин – физических лиц. Однако острота столкновения интересов в этой области отнюдь не меньшая, а возможно даже большая, поскольку в каждом конкретном случае в результате изменения ставок и процедур таможенного обложения товарных потоков потери или выгоды для участников внешнеэкономической деятельности оказываются чрезвычайно высокими.

Вопросы налогообложения, затрагивая интересы всех граждан и предприятий страны, становятся темой, испытывающей мощное политическое давление.

На фоне явного дефицита организованности российских налогоплательщиков и существенной потребности в нормальном и естественном противовесе узким фискальным и бюрократическим интересам налоговых и финансовых органов с достаточной регулярностью происходят события (внесение предложений от имени налогоплательщиков по изменению налоговых норм, судебные процессы, научно-практические конференции и т.п.), которые пытаются заполнить этот дефицит и обеспечить, как минимум, экспертную проработку проблемы.

Экспертная проработанность проблемы

Высокая степень экспертной проработанности и возможность экспертной поддержки переговоров очевидна, хотя конфликтующие экспертные мнения будут создавать определенные проблемы в организации переговорного процесса и общественных обсуждений.

Основной предмет переговоров

- Обеспечение баланса между интересами пополнения бюджета и сохранения эффективности экономической деятельности, между экономическими обязанностями государства и экономической самостоятельностью граждан и частного сектора экономики.

- Обеспечение более разумного баланса прав налогоплательщиков и полномочий налоговых органов.

Достижение общественного согласия по вопросам налогообложения и реформирования налоговой системы вполне возможно как поэтапное решение проблем, причем именно с применением механизма общественного договора (с участием экспертов для экспертной поддержки переговорного процесса), а также с привлечением СМИ и современных Интернет-технологий для информирования заинтересованных лиц и общества в целом.

Новая налоговая система должна предусматривать:

- введение низкой единой ставки подоходного налога;
- снижение и установление регрессивной шкалы социальных начислений на фонд оплаты труда;
- ликвидацию налогов с оборота, включение в состав затрат при расчете базы налога на прибыль все обоснованные издержки;
- либерализацию амортизационной политики;
- снижение и максимальную унификацию таможенных пошлин,
- отмену необоснованных налоговых льгот;
- снижение числа и установление закрытого списка налогов и сборов.

В качестве подготовительного этапа необходимо обеспечить серию обсуждений («круглых столов», конференций, общественных слушаний), для уточнения позиций сторон и повышения экспертной проработанности проблемы. Причем значительная часть из них может проводиться как на региональном, так и на общенациональном и даже международном уровне.

Можно предложить примерный круг вопросов для обсуждения:

- пересмотр соглашений об избежании двойного налогообложения с государствами, имеющими зоны пониженного налогообложения; активное участие России в глобальном регулировании оффшорных зон;
- борьба с искажением контрактных цен при осуществлении экспортно-импортных операций, в том числе путем перехода на использование справочных цен мирового рынка;
- введение порядка обязательной регистрации (а не получения разрешения на открытие) зарубежных счетов и жесткие санкции за уклонение от регистрации;
- при расчетах налогоплательщика с юридическими лицами, имеющими счета в банках-нерезидентах, через их корреспон-

дентские счета в российских банках введение авансовой уплаты налогов за контрагента-поставщика, аналогично случаю расчетов с предприятиями, не являющимися российскими налогоплательщиками;

- усиление налогового контроля за деятельностью в России банков-нерезидентов;
- мониторинг невозвращаемых кредитов, применение санкций (вплоть до лишения лицензий) по отношению к финансовым институтам, осуществляющим «безвозвратное кредитование»;
- сокращение числа банков с валютной лицензией на основе повышения требований к размеру капитала при предоставлении таких лицензий;
- введение контроля над предприятиями, оказывающими услуги по созданию оффшорных фирм и открытию зарубежных банковских счетов.
- тесную кооперацию с соответствующими международными организациями (Интерполом, национальными организациями по борьбе с организованной преступностью) в борьбе с уклонением от уплаты налогов и другими нарушениями налогового законодательства.

Глава 18

Бюджетная политика и межбюджетные отношения

Состояние проблем в исследуемой сфере

Необходимо решить следующие важнейшие задачи:

- существенно снизить относительные издержки функционирования государства;
- значительно уменьшить долговую нагрузку на экономику.

Для этого нужно:

- максимально быстро ликвидировать необоснованные бюджетные субсидии и сконцентрировать финансовые ресурсы на выполнении основных функций государства – повысить бюджетные расходы на социальную помощь, здравоохранение, образование, культуру, судебную систему, правоохранительную деятельность и оборону;
- обеспечить создание эффективной системы межбюджетных отношений;

- осуществить перевод бюджетов всех уровней на казначейское исполнение, ввести обязательную публикацию подробной бюджетной отчетности, обеспечить открытость процедур размещения государственных заказов, решая проблему открытости и прозрачности бюджета;
- обеспечить прозрачность процедур осуществления закупок товаров и услуг для государственных нужд.

Неэффективная бюджетная поддержка отдельных отраслей должна быть сведена к минимуму — это касается:

- субсидий предприятиям жилищно-коммунального хозяйства (с переводом части соответствующих расходов в адресные субсидии малообеспеченным семьям и т.п.),
- повышения реальной заработной платы учителей и врачей, а также техническое переоснащение образовательных и медицинских учреждений;
- повышения реального уровня пенсий с одновременным обеспечением кратко- и долгосрочной устойчивости пенсионной системы;
- существенного снижения уровня бедности за счет обеспечения необходимой социальной помощи;
- обеспечения текущих материальных расходов бюджетных организаций в соответствии с установленными нормативами;
- финансирования судебной системы при увеличении численности судей и их средней заработной платы, а также улучшении материально-технического обеспечения работы судов.

Одна из важных задач — пересмотр структуры и объемов финансирования органов государственного управления. Переговорный процесс здесь крайне необходим хотя бы как один из механизмов осуществления общественного контроля.

При этом следует существенно повысить реальную заработную плату оставшимся государственным служащим, что будет компенсировать сокращение их численности и планируемую отмену категориальных льгот и выплат в натуральной форме.

Необходимо провести полную инвентаризацию государственного имущества и его оценку, завершить разграничение прав собственности на государственное имущество по уровням власти (в особенности, в части земли и недвижимости).

Федеральное казначейство должно охватить расходы «силовых ведомств» и доходные счета таможенного комитета, принять на обслуживание высокодотационные территории.

Особое место в вопросах бюджетной политики занимают межбюджетные отношения.

Ключевая проблема межбюджетных отношений – незавершенность децентрализации бюджетной системы, резкая несбалансированность расходных обязательств и возможностей их финансирования.

После проведения реформы региональные и местные власти будут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за их использование.

В Бюджетном кодексе следует закрепить принципы разграничения расходных полномочий и ответственности между бюджетами всех трех уровней.

Необходимо принять меры по сокращению “федеральных мандатов” по следующим направлениям:

- Расходы, формально закрепленные за федеральным бюджетом, но частично финансируемые из субнациональных бюджетов (территориальные подразделения федеральных структур, коммунальные расходы федеральных учреждений и т.д.). В перспективе – законодательно запретить финансирование федеральных расходов из субнациональных бюджетов.
- Ведомственные льготы (главным образом, по оплате жилищно-коммунальных и транспортных услуг военнослужащими, работниками федеральных органов). Должны финансироваться в рамках смет расходов соответствующих федеральных министерств (с выплатой компенсаций сотрудникам) или отменены.
- Заработная плата в бюджетной сфере. Необходимо либо отменить федеральное регулирование зарплаты в бюджетной сфере, либо открыто перевести ее в статус «федерального мандата» с частичным со-финансированием за счет компенсаций (субвенций) из федерального бюджета. Необходимо пересмотреть концепцию минимальных государственных социальных стандартов. Последние должны быть выражены в конечных результатах (а не затрат и/или обеспечения объектами, материальными ресурсами и пр.) и служить «ограничителем» для введения «федеральных мандатов» в отношении расходных полномочий, закрепленных за региональными (местными) властями.

На первом этапе реформы в составе федерального бюджета необходимо создать Фонд компенсаций, через который должно осуществляться финансирование (в форме целевых субвенций региональным бюджетам) сохраняющихся прямых «федеральных мандатов», прежде всего – социальных пособий и льгот. Общий объем этого Фонда должен полностью покрывать возложенные федеральными законами на региональные бюджеты финансовые обязательства по выплате социальных пособий и льгот.

Стороны

- Государство.
- Федеральная законодательная власть.
- Федеральная исполнительная власть.
- Органы законодательной власти субъектов федерации.
- Органы исполнительной власти субъектов федерации.
- Местные органы власти.
- Органы местного самоуправления.
- Ассоциации городов и другие региональные ассоциации.
- Получатели бюджетных средств.
- Организации, представляющие интересы получателей бюджетных средств.
- Бизнес, выполняющий государственные заказы.

Государством на всех уровнях заявлена готовность заниматься реформированием бюджетного процесса. Принят Бюджетный кодекс, которым уже решаются многие вопросы реформирования.

Что касается влияния на бюджетный процесс, то здесь очень остро стоит проблема большого круга заинтересованных организаций, живущих «лоббированием», поэтому на первый план выходит задача повышения прозрачности в бюджетных отношениях (а также участие в общественных обсуждениях таких организаций, как Transparency International, Национальный антикоррупционный комитет, правозащитные организации).

Отсутствие в предлагаемых правительством программах по снижению бюджетного финансирования социальной сферы компенсационных механизмов делает чрезвычайно активными все организации, представляющие интересы социально-ориентированного сектора экономики. Кроме того, при снижении бюджетного финансирования происходит столкновение интересов «крупных традиционных потребителей бюджета» с «мелкими претендентами».

Бюджетная политика также очень подвержена мощным влияниям партийных интересов.

В первую очередь будут заметны отраслевые лоббисты, а также «территориальные» через партийные влияния представителей регионов и Совет Федерации.

Кроме того, столкновение интересов регионального регулирования бюджетных отношений с интересами федерального уровня спровоцирует включение «пригубернаторских» структур и ассоциаций регионов.

Экспертная проработанность проблем явно недостаточна, носит фрагментарный характер. Требуется организация работы по повышению участия независимых экспертов в решении вопросов бюджетной политики.

Выводы

К сожалению, решение всех рассматриваемых проблем с использованием механизмов социальной контракции представляется крайне затруднительным по той причине, что получатели бюджетных средств представляют собой очень многочисленную, неоднородную и весьма разобщенную группу. Найти или создать организацию (или организации), способную эффективно отстаивать интересы всех получателей бюджетных средств практически невозможно.

Точно также сложностью является то, что переговорная сила различных заинтересованных участников переговоров очень отличается.

Возможно экспертное представительство интересов получателей бюджетных средств и лиц, ответственных за их эффективное целевое использование, однако, по ряду рассматриваемых проблем такие переговоры смогут лишь прояснить позиции и интересы сторон, так как разрыв в переговорной силе слишком велик.

Переговорный процесс представляется более перспективным для решения проблемы контроля за использованием бюджетных средств, так как в этом вопросе естественными союзниками получателей бюджетных ресурсов выступают конкурирующие между собой политические партии, а также выборные органы государственной власти в связи с необходимостью усиливать контроль за исполнением бюджета.

Состояние проблем в исследуемой сфере

Со времени начала социально-экономических реформ в стране все еще не решенным остается вопрос о собственности и защите прав собственников.

Наиболее остро стоит проблема укрепления всего комплекса отношений собственности, связанных с переходом имущества (защита добросовестных приобретателей ценных бумаг, недвижимости, иной собственности, совершенствование механизмов государственной регистрации и регистрации иными лицами прав на отдельные виды имущества, перехода прав на имущество, бессрочное хранение информации о совершенных сделках и субъектах прав).

Активнейшее участие в решении данных вопросов захотят принять различные организации собственников и продавцов ценных бумаг, а также собственников ценного имущества (организации риэлтеров, участников рынка ценных бумаг, нотариусов, а также собственников ценных бумаг, собственников жилья, садоводческих товариществ — на местах, автовладельцев, включая гаражные кооперативы и клубы, в отдельных «водных» регионах — клубы и ассоциации владельцев водных транспортных средств, элитные яхтклубы, авиационные клубы и объединения, касающиеся в первую очередь малой авиации, и среди них ассоциации бывших военнослужащих, по земле — организации аграриев).

В значительной степени в процесс урегулирования данных вопросов будут вмешиваться политические структуры, так как будет заметное пересечение долгосрочных интересов разных категорий и групп граждан, включая частные интересы чиновников-«хозяйственников» различных уровней (которые не будут открыто проявлять свой интерес по сохранению сложившейся ситуации или по созданию новых «кормушек»). Исходя из такой многогранной картины пересечения интересов, необходима специальная «программа» по работе в данной области, предусматривающая подключение СМИ, проведение серий научно-практических и других публичных мероприятий.

Сохраняется массовое неверие в действительное стремление российского общества решить проблему — отсюда возникает вопрос убеждения заинтересованных лиц. Очевидна активная роль в этом «правозащитных сетей» (Московская хельсинская группа, Мемориал и т.п.). По направлениям или типам нарушения прав

активность проявляют более узкие организации (Комитет солдатских матерей, «Право ребенка», женские правозащитные сети, КонфОП, организации обманутых вкладчиков и т.п.).

Учитывая, что в зависимости от объекта собственности существует разница в законодательстве, связанная со спецификой объектов и отношений собственности, следует отдельно остановиться на некоторых вопросах защиты прав собственников.

Защита прав акционеров (инвесторов)

Заинтересованные стороны

- Акционеры.
- Профессиональные участники рынка ценных бумаг.
- Компании – эмитенты акций.
- Государство.

В настоящее время для защиты интересов собственников необходимо провести некоторые мероприятия, результат которых выражается:

- в повышении открытости предприятий инвесторам (раскрытие информации, реформа бухгалтерского учета);
- в предотвращении «размывания» акционерного капитала;
- в ограничении перекрестного владения акциями.

Требуется принятие Закона об аффилированных лицах, в котором должны быть определены четкие критерии, виды возможных отношений наиболее очевидной подчиненности и установлен порядок раскрытия такой информации. Принятие Закона об ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации («Об инсайдерских сделках»).

Требуется еще и проведение системы мероприятий по анализу действующего законодательства, в особенности налоговых норм.

Защита прав кредиторов

Заинтересованные стороны

- Кредиторы.
- Заемщики (частные лица, юридические лица).

- Банки, не банковские кредитные учреждения и организации (кассы взаимопомощи, кредитные союзы граждан и т.п.).
- Профессиональные участники рынка долговых обязательств.

Проблема защиты прав кредиторов решается комплексно в рамках существующих способов защиты имущественных прав, корпоративного права, деятельности судебной системы и исполнительного производства, разработанности процедур банкротства.

В стране необходимо формирование прогрессивного правового режима в сфере банкротства; «культурных банкротств», распространенных и популярных в целом ряде развитых стран, в том числе с использованием механизмов мирового соглашения, реструктуризации (рекапитализации) долга и проч.

Активнейшая роль в данном процессе будет принадлежать крупным общероссийским структурам, представляющим интересы бизнеса, связанного с проблемой кредитования (ТПП РФ, АРБ, Союз промышленников и предпринимателей и др.).

Право собственности на землю

Заинтересованные стороны

- Собственники (физические и юридические лица).
- Государство.
- Профессиональные участники рынка недвижимости.
- Банки.
- Нотариусы.
- Страховые компании.

Тема собственности на землю тесно связана с проблемами жилищной политики и рынка жилья, а также с другими вопросами недвижимости.

Проблемы, которые должны быть решены:

- развитие нормативно-правовой базы рынка;
- развитие государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в направлении защиты прав добросовестного приобретателя, создания гарантийных фондов для финансового возмещения лицам, потерпевшим ущерб;
- создание системы кадастрового учета единых объектов недвижимости;

- повышение ответственности профессиональных участников рынка недвижимости и роли саморегулируемых общественных организаций — участников рынка в разработке требований к лицензированию.

Кроме того, заинтересованными участниками процесса обсуждения темы являются союзы городов (Малых городов, например), ассоциации регионов (Центральной России, Северо-запад, Поволжье).

Защита прав на интеллектуальную собственность

Заинтересованные стороны

- Ученые, изобретатели, деятели искусства (частные лица) — создатели интеллектуального продукта.
- Бизнес, государственные организации — организаторы создания интеллектуального продукта.
- Государство.
- Структуры, распространяющие продукты интеллектуальной собственности (кино— и видеопрокат, программное обеспечение...).

В процесс общественного обсуждения включаются плохо организованные представители интересов производителей интеллектуального продукта, несмотря на наличие тех, кто активно декларирует данную задачу по представительству интересов (отсутствие действительной судебной практики и наличие практики безнаказанного «естественного» воровства интеллектуального продукта, как наследие предыдущей эпохи). Организуются выступления, способные создать шумиху, но реально не поддерживаемые населением, со стороны представителей шоу-бизнеса и деятелей культуры.

Необходимо создание общественного мнения, позволяющего перейти к действительному решению вопросов защиты прав на интеллектуальную собственность.

Проблемы, которые должны быть решены:

- развитие систем патентной охраны (регистрации) изобретений, товарных знаков и промышленных образцов и авторско-правовой защиты;
- обеспечение защиты против недобросовестной конкуренции, подделки продукции и ущемления других прав, относящихся к интеллектуальной деятельности, в производственной, научной, литературной и художественной областях;

- поправки в закон «О товарных знаках», вводящие понятие общеизвестного товарного знака;
- разработка жесткой системы правоохранительных мер в рамках государственной политики защиты авторских прав, прежде всего на аудио- и видеорынках и в области программных средств.

Выводы

Право собственности и общественные интересы

Гарантией от произвола со стороны государства должны быть четкие законодательные нормы, исключающие возможность произвольного и некомпенсируемого изъятия имущества.

Государство должно также отказаться от каких-либо прямых или косвенных мер в области деприватизации, кроме законодательно установленных.

Необходимо принятие закона «О национализации в РФ» с указанием принципиальных процедур и описанием мер защиты интересов любого собственника, инвестора (процедуры принятия решения, определения размера компенсации и порядка ее выплаты).

Необходима «судебная практика», позволяющая убедиться в реальности гарантий от произвола (бесконечные «дела судебных приставов», таможенников и других, остающихся безнаказанными, а главное отсутствие реальной компенсационной модели защиты прав и практики ее применения)

Правоприменение (инфорсмент)

Проблемы, решение которых сможет обеспечить дальнейшее укрепление и защиту прав собственников:

- создание системы и механизмов объединения интересов лиц, чьи права нарушены, и специализация деятельности по защите таких прав в судебном порядке, гарантирующая компенсацию причиненного ущерба;
- реформа судебной системы и системы исполнения судебных решений, задачей которых должно стать формирование в деловой среде цивилизованной «культуры контракта»;
- введение института групповых (коллективных) исков для защиты прав неопределенного круга инвесторов;
- реформирование институтов государственной власти, обеспечение реальной независимости судебных органов от влия-

ния исполнительных властей, решение комплекса задач по укреплению позиций федерального центра по отношению к субъектам Федерации, судебная реформа.

Глава 20

Развитие оборонно-промышленного комплекса

Состояние проблем в исследуемой сфере

С начала девяностых военно-промышленный комплекс переживает достаточно сложные времена в связи с сокращением вооруженных сил, их низкой платежеспособностью из-за бюджетных проблем и потерей многих зарубежных рынков сбыта, а также не самыми удачными решениями по вопросам конверсии.

К настоящему времени военно-промышленный комплекс России еще нуждается в реформировании и выборе наиболее перспективных моделей развития. Серьезные проблемы, связанные с ВПК, поднимают до уровня общенационального обсуждения и экологические организации (к примеру, проблемы ввоза радиоактивных веществ на территорию страны, предлагаемого Минатомом).

После отмены системы авторских свидетельств и принятия системы патентной охраны из сферы государственной защиты и контроля выпали научно-технические изобретения стратегического оборонного характера, которые относятся к разряду секретных. Возникший правовой «вакуум» наносит прямой ущерб интересам авторов и государства.

Цели и задачи в решении проблем развития ВПК:

- сокращение ресурсоемкости ВПК с одновременным повышением его эффективности;
- сопряжение ресурсов государственного оборонного заказа, возможностей военно-технического сотрудничества, использования двойных технологий и диверсификации для достижения основной цели развития комплекса;
- восстановление значения международных рынков вооружений для развития российского ВПК;
- перенос акцента в финансировании государственного оборонного заказа с закупок вооружений и военной техники на военные НИОКР, обеспечивающие задел для создания перспективных образцов и систем вооружений во второй половине текущего десятилетия;

- снижение экологической опасности функционирования ВПК;
- эффективное использование потенциала ВПК для развития гражданских секторов экономики.

Оценка масштабов и общественной значимости проблем

Учитывая, что военно-промышленный комплекс являлся ядром экономики СССР и прошедшие десять лет со времени распада СССР не решили проблемы реформирования ВПК, вопросы, связанные с его развитием в настоящее время касаются значительной части населения страны. Особенно серьезную роль решение этих проблем играет для жизни тех населенных пунктов, которые создавались и выросли рядом с градообразующими предприятиями оборонного комплекса, для жителей ЗАТО (закрытых территориальных образований). Большую роль вопросы реформирования и развития ВПК играют и для состояния Вооруженных сил РФ. Точно также состояние ВПК имеет большое значение для смежных отраслей, у которых ВПК – традиционный заказчик. В круг таких отраслей входит прикладная и фундаментальная наука. Учитывая изложенное, понятно, что большую роль проблемы развития ВПК играют и в столь значимых для государства вопросах, как вопросы национальной безопасности и общих перспектив экономического и социального развития.

Заявленность проблем

Проблемы перспектив ВПК обсуждаются в обществе достаточно давно. Острота обсуждений и дебатов время от времени меняется, но все-таки остается на довольно высоком уровне. Однако в ходе обсуждений и давней полемики по этим проблемам рациональных предложений пока выработано мало. В первую очередь это связано с неопределенностью позиции государства в данной области.

Заявленность намерений государства проводить изменения в данной сфере

Государство уже давно объявило о своих намерениях заниматься реформированием ВПК, однако до настоящего времени нет четких планов реформирования и развития комплекса. Отсутствие внятной точки зрения по вопросу проведения военной реформы, по всей видимости, одна из причин неопределенности позиции государства и в вопросах развития ВПК.

Уровень, на котором могут решаться проблемы

В основном уровень решения проблем ВПК федеральный, хотя отдельные вопросы жизнедеятельности и развития предприятий комплекса относятся к ведению регионов и региональных властей.

Заинтересованные стороны

- Государственные регулирующие органы.
- Вооружённые силы.
- Домохозяйства.
- Государственные предприятия оборонного комплекса.
- Негосударственный бизнес, работающий на «оборонку».
- Наемные работники оборонного комплекса.
- Фундаментальная и прикладная наука.
- Жители «закрытых» городов.
- Традиционные мощные лоббисты от ВПК – представители крупнейших корпораций.
- Лига оборонных предприятий.
- Общественные организации, представляющие интересы лиц, связанных с деятельностью военно-промышленного комплекса, включая профсоюзы.
- Экологические и правозащитные организации.

Степень организованности групп и типы организаций

Группы интересов, касающихся развития ВПК, на сегодняшний день чаще всего представлены в стране узкими организациями. В обществе явно не хватает конструктивных предложений по дальнейшему развитию ВПК. Причем возможность прагматического использования участия в обсуждении темы ВПК в политических целях привносит заметные искажения понимания и отражения в общественном мнении реального положения дел. Большую роль здесь могло бы сыграть привлечение независимых экспертов для выработки реалистичных и эффективных предложений по реформированию ВПК.

Экспертная проработанность проблемы

Экспертная проработка проблем развития ВПК явно недостаточна в первую очередь из-за значительной нехватки инфор-

мации, из-за закрытости отрасли от возможностей широкого обсуждения ее проблем. А также, как говорилось ранее, подготовку конструктивных системных предложений реформирования комплекса сдерживает незавершенность в решении вопроса военной доктрины государства и развития Вооруженных сил страны.

Выводы

Решение проблем оборонно-промышленного комплекса упирается в отсутствие осмысленной позиции одного из главных участников переговорного процесса – государства. До тех пор пока не будет определена и озвучена позиция государства по стратегическим вопросам, касающимся развития оборонно-промышленного комплекса, процесс переговоров в данной сфере не может быть эффективным.

Предлагаемые меры поэтапного развития и вопросы для общественного обсуждения

Первый этап: инвентаризация производственно-технологических цепочек ОПК, оценка в них экономического и технологического состояния предприятий, сокращение их количества за счет концентрации разработок и производства вооружений и военной техники на наиболее жизнеспособных и эффективных предприятиях, вывод с рынка оборонной продукции неэффективных предприятий, создание интегрированных структур на базе технологических коопераций.

Второй этап: развитие на базе сформированного на первом этапе «ядра» предприятий крупных диверсифицированных корпораций и повышение эффективности их деятельности, в том числе на базе межотраслевой кооперации с учетом нужд национального и международного рынка.

На втором этапе еще и системная конверсия одновременно с выводом неиспользуемых в военном производстве мощностей и высвобождением персонала. Проблема конверсии в градообразующих предприятиях – связь с проблемами интеллектуальной собственности, сохранение результатов секретных исследований.

В ходе проведения всех мероприятий, осуществляемых в целях реформирования и развития ВПК, необходимо общественное обсуждение экологических проблем, серьезный анализ и экологический мониторинг.

Состояние проблем в исследуемой сфере

Перечень и краткая характеристика проблем:

- устранение сложившегося дисбаланса цен на продукцию между сельскохозяйственным производством, с одной стороны, и пищевой промышленностью и производством ресурсов для сельскохозяйственного производства – с другой;
- обеспечение эффективного контроля за качеством сельскохозяйственной продукции;
- обеспечение продовольственной безопасности страны;
- земельная реформа и введение частной собственности на землю.

Сегодня ни для кого не является секретом, что за время проведения в Российской Федерации экономических преобразований в аграрной сфере цены на продукцию непосредственных сельскохозяйственных производителей (колхозов, фермеров и т.п.) росли гораздо медленнее, чем цены на продовольствие и на производственные ресурсы, применяемые в сельскохозяйственном производстве. Этот факт подтверждается приводимой ниже таблицей.

Причинами такого безрадостного для непосредственных сельхозпроизводителей положения вещей видятся в структуре всех трех рынков, сохранившейся со времен Советского Союза. В условиях плановой экономики главной составляющей практически любого хозяйственного процесса была, как известно, экономия на масштабе. В силу естественных особенностей сельскохозяйственного производства, достаточно крупные предприятия в этой отрасли сравнительно неэффективны даже в условиях плановой экономики, чего нельзя сказать о переработке сельскохозяйственной продукции и о производстве ресурсов для сельского хозяйства. В результате сегодня производство сельхозпродукции является, по сути, совершенно конкурентной отраслью, тогда как переработка и производство ресурсов в разной степени монополизированы. Поэтому в условиях российской переходной экономики непосредственные сельскохозяйственные производители оказались практически лишены экономической власти и едва ли не полностью зависят от владельцев перерабатывающих предприятий и от производителей ресурсов, необходимых для сельского хозяйства.

Кроме того, для переходной экономики характерен очень высокий уровень структурной неопределенности, это обуславливает низкую оценку индивидами ожидаемых будущих доходов и соответственно господство краткосрочных максимизационных стратегий. Иными словами, для производства нормального урожая в году п сельскохозяйственный производитель должен сделать соответствующие вложения в предшествующие годы, однако, в ситуации, когда переработчик сельскохозяйственной продукции обладает монопольной властью и при этом приведенная стоимость ожидаемых будущих доходов для него достаточно низка, он не будет проявлять заботу даже о простом воспроизводстве сельскохозяйственной продукции. Иначе говоря, занимающий положение монополиста переработчик сельскохозяйственной продукции, пользуясь своим положением, изымает у сельскохозяйственного производителя не только всю прибыль, но и часть ресурсов, необходимых для простого воспроизводства, что в итоге должно привести к деградации отрасли.

Таблица 1. Индексы цен на отдельные виды продукции в 1992-1997 г.г.¹³

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Производственные ресурсы для сельского хозяйства						
К предыдущему году, %	1622,7	1069,4	421,1	322,3	174,7	121,0
К 1991 г., разы	16,23	173,6	730,9	2355,7	4115,4	4979,6
Сельскохозяйственная продукция						
К предыдущему году, %	836,1	812,0	304,0	334,6	140,0	112,0
К 1991 г., разы	8,6	70,1	213,0	712,8	997,9	1117,6
Продовольственные товары						
К предыдущему году, %	2630,0	900,0	310,0	220,0	120,0	109,1
К 1991 г., разы	26,3	236,7	733,8	1614,3	1937,2	2113,5

Эффективный контроль за качеством сельскохозяйственной продукции предполагает оптимизацию системы санитарного и фитосанитарного контроля; развитие единой системы контроля качества агропродовольственной продукции на всех этапах ее прохождения от поля до конечного потребителя; совершенствование системы стандартов для агропродовольственной продукции.

¹³ Р.Р.Гумеров. Сельскохозяйственная кооперация и агропромышленная интеграция в пореформенной России// Российский экономический журнал, №4, 1998, с. 69.

Обеспечение продовольственной безопасности страны подразумевает создание страховых запасов базовых агропродовольственных продуктов; регламентацию зарубежных инвестиций в агропродовольственный сектор; обеспечение продовольствием на некоммерческой основе отдаленных и труднодоступных регионов страны (север) и регионов, пострадавших от войн, стихийных бедствий, техногенных катастроф и т.д.; разумный протекционизм во внешней политике.

Введение купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения более чем вероятно, причем уже в ближайшем будущем. Из этого и следует исходить. Основные проблемы, которые появятся в связи с этим, следующие:

- Ограничения на куплю-продажу земли, предусматриваемые земельной реформой, вряд ли будут выполняться в полном объеме. Это связано в первую очередь с существующей в нашей стране институциональной структурой.
- Нецелевое использование земель сельскохозяйственного назначения в соответствии со всеми экономическими законами, приведет к росту дифференциальной ренты и соответственно цен на сельхозпродукцию.
- Весьма вероятным представляется развитие локальных монополий в этой сфере. В любом случае абсолютная рента также вырастет, что опять же вызовет рост цен на продукцию сельского хозяйства.
- На макроуровне земельная реформа приведет к увеличению транзакционных издержек. Иными словами, участники рынка будут стремиться завладеть некими «стратегическими» земельными участками и получать ренту от их «эксплуатации».
- Наконец, еще один аспект, на который обращают очень мало внимания. Одномоментное появление на рынке нового товара, каковым в данном случае является земля, оттягивает на себя часть обращающейся в стране денежной массы. В наших условиях, когда уровень монетизации экономики не превышает 20% ВВП¹⁴ это может привести к самым печальным последствиям. С другой стороны, одновременная денежная эмиссия не представляется возможной в силу характера инфляционного процесса в современной России.

¹⁴ Социально-экономические проблемы России: Справочник/ под ред. П.С. Филиппова. СПб: Норма, 1999, с. 67.

Хотя в сферу сельскохозяйственного производства так или иначе вовлечена лишь четверть населения Российской Федерации значимость проблем сельского хозяйства трудно переоценить: от эффективности сельскохозяйственного производства зависят цены на продукты питания в России и продовольственная безопасность страны.

Заявленность рассматриваемых проблем очень высока. В первую очередь это касается вопроса о частной собственности на землю, ставшего предметом бурной общественной и парламентской дискуссии, продолжающейся уже не один год.

Намерения государства проводить изменения в сельском хозяйстве отражены, в частности, в программе Грефа. Главными задачами агропродовольственной политики здесь признаются следующие: обеспечение единства агропродовольственных рынков в стране; обеспечение продовольственной безопасности страны; выбор общенациональных приоритетов в области агропродовольственного сектора и обеспечение их реализации механизмами налоговой, внешнеторговой, инвестиционной политики; проведение внешнеторговой политики в области агропродовольственных товаров и ресурсов для АПК; проведение единой земельной политики; проведение единой технологической политики в отрасли; информационное обеспечение АПК; проведение единой кредитной политики, обеспечивающей равный доступ субъектов рынка к государственным кредитным ресурсам для сельского хозяйства; разработка единой системы бухгалтерского и статистического учета в отраслях АПК; осуществление общегосударственных контрольных функций в отрасли (ветеринарный, технический контроль, контроль в семеноводстве и племенном деле и проч.).

Проблемы, о которых здесь идет речь, могут решаться на всех уровнях государственной власти, однако ключевая роль в их решении принадлежит федеральной власти: вопросы собственности на землю и продовольственной безопасности целиком в ее компетенции, да и в решении двух других проблем усилия федеральных властных структур занимают центральное место.

Заинтересованные стороны

- Сельхозпроизводители (фермеры, бывшие колхозы, совхозы и т.д.), различные объединения сельхозпроизводителей.
- Переработчики продукции сельского хозяйства (мельницы, молокозаводы, мясокомбинаты и т.д.).

- Производители ресурсов для сельскохозяйственного производства (производители сельхозтехники, минеральных удобрений и т.д.).
- Государство (федеральные и муниципальные органы власти).
- Потребители продукции сельскохозяйственного производства.
- Банки и иные внешние кредитные организации.

Переработчики продукции сельскохозяйственного производства, производители ресурсов для сельского хозяйства и внешние кредитные организации представляют собой, как правило, узкие, закрытые распределительные коалиции с высокой степенью информированности и социальной однородности участников. Заявленные цели этих организаций по большей части соответствуют их реальным целям.

Государственные чиновники практически в каждом случае позиционируют себя как широкую группу, представляющую интересы общества. В действительности, однако, органы государственной власти на всех уровнях в подавляющем большинстве случаев представляют собой, так же как и бизнес, узкие закрытые распределительные коалиции, зачастую с этим бизнесом связанные. Действительные цели чиновничьих группировок, как правило, не совпадают с заявленными. Уровень информированности и социальная однородность чиновничьих группировок могут быть оценены как средние.

Производители сельскохозяйственной продукции и ее потребители представляют собой широкие группы, в большинстве случаев либо открытые, либо со сравнительно низкими входными барьерами. Уровень информированности участников этих групп обычно низок (в особенности это касается потребителей). Если производители сельскохозяйственной продукции существенно не различаются по степени социальной однородности, то в среде потребителей это различие очень велико.

Из характера действующих в рассматриваемой отрасли групп интересов вытекают и господствующие здесь механизмы контрактации. Специфичность активов, которыми располагают производители ресурсов для сельского хозяйства, переработчики сельхозпродукции и внешние кредитные организации, значительно выше специфичности активов, которыми располагают непосредственные производители и потребители сельхозпродукции. Такая ситуация позволяет первым диктовать цены (закупочные цены на сельхозпродукцию и цены для потребителей – переработчикам, цены на ресурсы, необходимые в сельскохозяйственном производстве, – производителям последних, цены на кредиты для сельскохозяйственного производства – внешним кредитным организациям). Иными словами, речь здесь идет об *ex ante* оппортунистическом поведении сторон, обладающих преимуществом в переговорной силе.

Выводы

По крайней мере часть из перечисленных проблем может быть решена с использованием механизма социальной контрактации. Сторонами в этом процессе могут стать государство (функция которого заключается, главным образом, в наложении санкций), производители сельскохозяйственной продукции, ее переработчики и производители ресурсов, используемых в сельском хозяйстве.

Ассоциации сельхозпроизводителей, с одной стороны, заинтересованы в создании входных барьеров для своей отрасли, поэтому такие структуры будут тщательно следить, например, за тем, чтобы уровень образования потенциальных собственников земли соответствовал законодательно установленному. С другой стороны, использование земель сельскохозяйственного назначения в иных целях сокращает предложение сельхозпродуктов и соответственно увеличивает их цену. Это отвечает интересам фермеров и других действующих сельхозпроизводителей.

В целевом использовании земель сельскохозяйственного назначения заинтересованы переработчики сельхозпродукции и поставщики ресурсов для сельского хозяйства, однако, для вторых это является коллективным благом, поэтому контроль за целевым использованием земель оптимально было бы возложить на переработчиков.

Во многих случаях максимальной эффективности регулирования качества продукции сельскохозяйственного производства можно добиться посредством саморегулирования. Саморегулируемые организации (в полном смысле слова) окажутся наиболее эффективным средством обеспечения коллективного блага при следующих условиях:

1. Степень дифференциации продукции на рынке достаточно велика.
2. Переговорная сила внутри группы распределена достаточно равномерно. Иными словами, ни один из участников рынка на стороне предложения не обладает значительными преимуществами в переговорной силе перед другими участниками.
3. Число фирм на рынке достаточно велико для того, чтобы издержки по организации регулирования в рамках горизонтальных трансакций были запретительно высоки.
4. Все участники рынка в равной степени заинтересованы в обеспечении коллективным благом.
5. Для целой группы издержки контроля за инсайдерами не являются запретительно высокими (этот пункт связан с пунктом 3: внутригрупповые издержки защиты и спецификации

прав собственности увеличиваются прямо пропорционально росту числа членов группы).

6. Число фирм на рынке значительно превышает количество участников саморегулируемой организации. Иными словами, значительная часть фирм, действующих в отрасли, являются аутсайдерами по отношению к организации саморегулирования и инсайдерами по отношению к отрасли в целом.
7. За пределами отрасли отсутствует структура, заинтересованная в обеспечении коллективного блага для участников этой отрасли и способная его обеспечить.

Таким образом, можно заметить, что сельское хозяйство – это отрасль, в которой саморегулирование во многих случаях является оправданным и с точки зрения максимизации коллективного блага и, самое главное, с точки зрения общественной эффективности. Более того, отсутствие таких систем при условии запретительно высоких издержек предоставления гарантий независимыми производителями (вполне реалистичная предпосылка для сельского хозяйства), в соответствии с классической работой Дж. Акерлофа (Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм// THESIS, т. 2, вып. 5, 1994, с. 91-104), приводит к тому, что производители высококачественной сельскохозяйственной продукции проигрывают в конкурентной борьбе тем, кто производит продукцию более низкого качества.

Таким образом, исходя из взаимных интересов сторон, можно сделать вывод о возможности и даже желательности применения механизма общественного договора в данной сфере. Эффективной практикой при этом представляется экспертное представительство интересов непосредственных производителей сельхозпродукции (наряду с действующими организациями, так как последние не обладают необходимой переговорной силой) и ее потребителей.

Глава 22

Культура

Состояние проблем в исследуемой сфере

Культура как сфера, прежде всего, характеризуется большим разнообразием и неоднородностью входящих в нее звеньев, и поэтому в ней достаточно трудно применять механизм общественного договора. В самом деле, в нее входят музеи, театры, библиотеки, архивы, учебные заведения, системы кинопроката; памят-

ники истории и культуры, архивные фонды; системы государственного учета памятников истории и культуры и многие другие организации. Поэтому невозможно осуществлять какую-либо единую политику по отношению ко всему культурному комплексу в целом, необходим дифференцированный подход к отдельным его элементам.

В качестве заинтересованных лиц в сфере культуры выступает, прежде всего, население страны в целом. Однако, как и в других областях, частные лица хуже всего представлены в общественных организациях и иных структурах, способных быть частью переговорного процесса. Теоретически их интересы представляет государство, но в условиях нехватки средств государство преследует собственные интересы, а именно, стремится снять с себя ответственность за финансирование учреждений культуры. Поэтому наиболее сильные представители творческих союзов и ассоциаций способны бороться за остатки бюджетного финансирования, чем они и занимаются, остальные же учреждения культуры не имеют механизмов влияния на происходящие процессы.

Характерной особенностью культурной сферы является то, что в ней можно выделить два больших сектора. К первому относятся организации и структуры, способные развиваться в условиях рынка (в основном это коммерческие предприятия), деятельность которых связана с удовлетворением массового спроса на культурно-развлекательные услуги. К ним относятся развлекательные парки, коммерческий кинематограф и кинопрокат, туризм, эстрада. В то же время в сфере культуры всегда существует некоммерческий сегмент, развитие которого просто не может происходить на рыночных принципах по причине отсутствия массового спроса на его продукцию. Во всех странах мира этот сектор существует за счет поддержки как государства, так и частных предприятий и населения.

С распадом СССР в России произошло разгосударствление сферы культуры. Это привело, с одной стороны, к свободе творчества и отсутствию идеологических ограничений, а с другой — к резкому сокращению финансирования, поскольку не были созданы механизмы негосударственного финансирования. В результате произошла резкая переориентация на массовый спрос, массовую культуру. И если в некоторых областях культурной деятельности, хорошо приспособленных именно к коммерческим отношениям, такая переориентация уместна и закономерна, то в других, таких как, например, исполнение классической музыки, архивная и музейная деятельность, это далеко не так — здесь необходима поддержка государства, а также использование любых других форм внешнего финансирования.

Следует особо отметить, что в области культуры невозможно выработать универсальные схемы и подходы к механизму финансирования тех или иных типов учреждений. Однотипные организации, например, театры, ориентируются как на рыночный спрос, так и на «высокое искусство», поэтому необходим индивидуальный подход к каждому учреждению культуры. Такие области деятельности, как национальный кинематограф, телевизионные каналы, радиостанции, книгоиздание, пресса, изобразительное искусство также могут развиваться и по коммерческому, и по некоммерческому пути. Следует отметить, что в большинстве стран государство частично финансирует эти сферы, поскольку оно заинтересовано в том, чтобы поддерживать ценностные ориентиры общества, существование которых не может обеспечиваться нацеленностью на массовый рыночный спрос.

Проблемы, которые предстоит решать в сфере культуры:

- внедрение программно-целевых, контрактных и инвестиционных методов финансирования учреждений культуры;
- концентрация бюджетных средств на наиболее приоритетных направлениях культурной политики и развития кинематографии, отвечающих стратегическим целям в области культуры;
- эффективное законодательное регулирование вопросов авторского права и интеллектуальной собственности, касающихся сферы культуры и художественных ценностей;
- создание системы попечительских советов или иных институтов гражданского контроля, осуществляющих функции общественного надзора за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений культуры.

Заинтересованные стороны

- Государство.
- Организации и учреждения культуры: музеи, театры, библиотеки, архивы, учебные заведения, системы кинопроката; памятники истории и культуры, музейные экспонаты и архивные фонды; системы государственного учета памятников истории и культуры и т.п.
- Шоу-бизнес.
- Творческие союзы и ассоциации.
- Население страны в целом.

Вопросами культуры и искусства занимаются от имени исполнительной власти:

- Министерство культуры.
- Комитет по кинематографии.
- Комитет по печати.
- Федеральная служба телевидения и радиовещания.
- Государственная архивная служба.
- министерства и управления культуры субъектов Федерации.

В 1996 г. был создан Совет по культуре и искусству при Президенте РФ, однако он не внес существенных изменений в культурную политику страны.

Вопросы реформы культуры могут вызвать значительное количество конфликтов у государства с наиболее элитарной частью творческих работников, в первую очередь известных людей, «знаменитостей», в силу сложившейся у них привычки к традиционному бюджетному финансированию советского типа и практической неподотчетности в вопросах расходования как привлеченных внебюджетных, так и бюджетных средств. Сложившиеся устойчивые связи с шоу-бизнесом (капиталами, получаемыми в данной области), СМИ и политтехнологами позволяют этой части творческих работников через общественные организации — творческие союзы (Союз кинематографистов, Союз театральных деятелей и т.п.) и ряд фондов (Фонд культуры Михалкова и фонд Спивакова и т.п.) активно лоббировать интересы данной части представителей культуры.

Отдельно от них продолжают добиваться традиционного бюджетного финансирования музейные работники крупнейших музеев и столичных выставочных центров (или самых больших городов) без учета интересов абсолютного большинства региональных музеев и выставочных залов, обслуживающих население «рядом с домом». Ассоциации музейных работников (уточнить название в центре Социальное Партнерство) так же как и объединения работников библиотек, продолжающих активно заниматься своей основной профессиональной деятельностью при минимальных размерах заработной платы, находят кое-какие ресурсы в западных грантодающих фондах и почти не вмешиваются в политический процесс.

Активно пытаются сотрудничать с бизнесом как арендодатели руководители клубов, кинотеатров и выставочных залов. Хотя из-за этого многие музеи, выставочные залы, клубы, кинотеатры и районные библиотеки закрываются, а их помещения уже целиком передаются для нужд коммерческих организаций. Следует под-

черкнуть, что без вмешательства государства в форме прямой финансовой поддержки или создания механизмов негосударственной поддержки переупрофилирование деятельности культурных учреждений будет продолжаться. Однако, несмотря на стихийно складывающиеся процессы постепенного исчезновения культурных центров за пределами столичной элитарной культуры и наличие довольно большого числа публикаций на эту тему, происходящее так и не приводит к появлению заметной и организованной социальной группы, готовой заняться данным вопросом всерьез. Практически совсем нет профессионалов менеджмента в данной среде.

Особое место занимают оставшиеся от предыдущего периода и действовавшие в системе профсоюзов и молодежных организаций творческие коллективы (фольклорные коллективы, мастерские прикладного искусства, клубы самодетельной песни, художественные студии и студии художественной фотографии, студенческие театры и т.п.), которые практически повсеместно переселились из самых престижных помещений в подвалы и жилые кварталы энтузиастов. Через «личные связи» участников таких неформальных объединений их деятельность порой приобретает характер национальных событий (Грушинский фестиваль и т.п.), и в периоды избирательных кампаний участники таких объединений привлекаются политтехнологами самых разных уровней для активизации электората. При четко поставленной задаче такие объединения способны объединяться в короткие сроки.

Интернет содействует превращению таких неформальных, но постоянно действующих объединений в заметную социальную группу, способную занять активную позицию при решении вопроса о реформировании в сфере культуры.

Особая группа — ассоциации представителей шоу-бизнеса, соединившиеся с рекламным бизнесом (Национальный совет по рекламе, например).

Неравномерность распределения переговорной силы, значительное число чрезвычайно узких организаций, явно недостаточная экспертная проработанность проблем и чрезвычайно низкая представленность интересов широких слоев населения — такое состояние дел в сфере культуры служит тормозом для использования механизмов социальной контракции в данной области в ближайшее время.

Выводы

Таким образом сфера культуры представляется в настоящее время малоперспективной для использования механизма общественного договора. Прежде всего, это связано с разнороднос-

тью и раздробленностью этой сферы, с одной стороны, и отсутствием организаций, способных представлять культуру в целом — с другой.

Одним из возможных путей применения общественного договора является формирование общественных или попечительских советов организаций, которые являются явно некоммерческими и нуждаются во внешней финансовой поддержке.

Для мелких объектов (таких, как музеи, архивы и библиотеки местного значения) можно создавать объединенные попечительские советы, которые могли бы заниматься контролем за деятельностью учреждений культуры целого города или района. Такие советы могли бы осуществлять контроль за поступлением и использованием средств из местного бюджета, а также участвовать в привлечении средств местного бизнеса и населения для поддержки местных учреждений культуры. Включение в состав попечительских советов известных и авторитетных общественных фигур, деятелей науки и культуры могло бы способствовать доверию к ним как со стороны местных властей, так и со стороны общества. Создание общественных и попечительских советов на муниципальном уровне может стать одним из способов обеспечения диалога общественности в власть и бизнесом и, возможно, в рамках проекта «Народная ассамблея».

Крупнейшие культурные объекты национальной важности (библиотеки, музеи), а также крупные театры, оркестры и подобные образования тоже могут создавать попечительские советы.

Еще одним направлением развития общественного договора на данном этапе может стать работа по созданию общественного мнения о необходимости поддержки культурного развития. Здесь можно выделить два наиболее общих направления. Первое заключается в том, что сфера культуры и искусства, особенно в некоммерческой, немассовой ее части не может существовать без поддержки государства и создания механизмов внешнего финансирования. Эту идею необходимо внедрять в массовое сознание. Особенно важно иметь в виду этот закон в тех областях, где возможно развитие определенного сегмента культурной сферы и в сторону коммерциализации, и в некоммерческом ключе. Это, например, относится к теле- и радиовещанию и кинематографу. Важно, что в мировой практике принято поддерживать распространение отечественных передач и фильмов, в том числе и через частные телеканалы.

Кроме этих, наиболее общих рекомендаций, в ближайшее время затруднительно говорить о реальных перспективах общественного договора в сфере культуры.

ЛР № 030324 от 04.03.92 продлена до 03.01.2002
Печать офсетная. Бумага офсетная №1 Зак.
Подписано в печать 20.05.2001. Формат 60 x 88 1/16.
Объем 9,5 п.л. Тираж 1000 экз.

ИИФ “СПРОС” КонфОП

103690, г. Москва, ул. Варварка, д. 14.

Отпечатано в Производственно-издательском комбинате ВИНТИ,
140010, г. Люберцы, Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.

Тел. 554-21-86

Институт национального проекта (ИНП) «Общественный договор» создан для разработки и реализации проектов, содействующих запуску позитивного сценария развития России посредством установления нового общественного договора на базе продуктивной культуры.

Новый общественный договор — это такой набор социальных технологий взаимодействия членов общества и их организованных групп между собой и с властью, применение которого позволяет добиваться установления стабильных и справедливых правил игры в политике и экономике, верховенства закона, гражданского контроля за обороной, безопасностью, судом и полицией, эффективных, доступных и рентабельных систем образования, здравоохранения и жилищного хозяйства, реалистичного международного позиционирования и выработки адекватных стратегических приоритетов.

ИНП «Общественный договор» способствует реализации интересов **активной, организованной и договороспособной части общества** через упорядоченный переговорный процесс друг с другом и с властью. **Позитивный сценарий**, о котором активные и организованные должны договориться, — это сценарий, при котором они видят наилучшее будущее своих детей в России. **Продуктивная культура** — это свобода и самоценность личности, ответственность, доверие, взаимность и сотрудничество, ценность успеха, основанного на добросовестном труде и честной конкуренции.

**Институт национального проекта
«Общественный договор»**

101999, Москва, Варварка, 14

Тел.: 298-3279, факс: 298-4483

E-mail: info@inp.ru

Web: www.inp.ru