

ИННОВАЦИОННЫЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МАГИСТРАТУРА

Кафедра «Менеджмент»

Магистерская диссертация

**Институциональное партнерство в общественном секторе,
на примере Павлодарской области**

6N0507 «Менеджмент»

Исполнитель _____ З.К. Смагулова

Научный руководитель

д.с.н., профессор _____ В.П. Шеломенцева

Допущена к защите:

зав. кафедрой «Менеджмент»,

д.с.н., профессор _____ В.П. Шеломенцева

Павлодар, 2008

РЕФЕРАТ

Настоящая работа выполнена в объеме 114 страниц. Содержит 14 рисунков, 11 таблиц, 112 использованных источника литературы.

Наиболее употребляемые в работе явились следующие понятия: общественный сектор, институциональное партнерство, контрактные отношения, некоммерческие организации, квази-рыночные отношения.

Объектом исследования являются субъекты хозяйственной деятельности в общественном секторе экономики.

Предметом исследования являются экономические отношения и механизмы институционального партнерства между государственным, частным и некоммерческим сектором экономики в социальной сфере.

Главной целью магистерской диссертации является исследование теоретических основ и складывающихся тенденций институционального партнерства в общественном секторе Казахстана и Павлодарской области.

В соответствии с основной целью магистерского исследования в диссертации решаются такие задачи, как:

- исследовать особенности хозяйственной деятельности в общественном секторе;
- выявить субъектов институционального партнерства в социальной сфере Казахстана и раскрыть механизмы их взаимодействия;
- обосновать принципы и механизмы институционального партнерства в общественном секторе экономики;
- разработать механизмы взаимодействия субъектов институционального партнерства в сфере образования;
- предложить направления совершенствования взаимодействий государственного и некоммерческого сектора.

В исследовании использован комплекс методов, это - анализ, синтез, сравнение и обобщение опыта.

В ходе исследования получены следующие результаты:

- обоснованы приоритеты и цели хозяйственной деятельности в рамках общественного сектора;
- определены институциональные партнеры в общественном секторе и систематизированы направления и их взаимодействия с государством в социальной сфере;
- дана оценка системы контрактов между государственными органами управления, частным сектором, НПО в социальной сфере;
- разработаны предложения по диверсификации механизмов реализации государственно-частного партнерства;
- разработаны механизмы институционального партнерства в сфере начального и среднего профессионального образования;
- определены направления совершенствования государственного партнерства с некоммерческими организациями.

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ	9
1.1 Концепции института государства в современной экономической науке	9
1.2 Особенности хозяйственной деятельности в общественном секторе.....	20
1.3 Экономические отношения институциональных партнеров в рамках общественного сектора.....	26
2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	40
2.1 Анализ обеспечения населения социальными услугами в Павлодарской области.....	40
2.2 Субъекты и механизмы деятельности в социальной сфере	49
2.3 Оценка квази-рыночных отношений и контрактов в социальной сфере общественного сектора.....	60
3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ КАЗАХСТАНА.....	71
3.1 Принципы и механизмы институционального партнерства в общественном секторе.....	71
3.2 Организационно-экономические механизмы институционального партнерства в секторе образования.....	80
3.3 Совершенствование государственного партнерства с некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства.....	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	98
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	103
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	109
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	112

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей диссертации применяются следующие термины с соответствующими определениями.

Институциональное партнерство – партнерство между институциональными единицами в экономике.

Общественный (государственный) сектор хозяйства - совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства.

Квази-рыночные отношения – почти рыночные отношения, где существует конкуренция и выбор.

Подготовка безработных – начальное профессиональное образование безработных, не имеющих профессии, желающих приобрести профессию или работать по этой профессии;

Повышение квалификации безработных – дополнительное образование в целях совершенствования профессионального мастерства, получения более высоких разрядов, изучения и освоения прогрессивной техники и технологии с учетом производственной потребности;

Прожиточный минимум - это определенный уровень расходов (дохода), считающихся насущными для поддержания жизни в рамках конкретного общества, утвержденных государственными органами управления в качестве минимальной потребительской корзины.

Социальные трансферты в натуральной форме включают, кроме государственных, включают также трансферты некоммерческих организаций обслуживающих домашние хозяйства, т.е. профсоюзов, политических и религиозных организаций.

Неправительственная организация (НПО)– некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами или негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В настоящей диссертации применяются следующие сокращения:

МОТ- международная организация труда

ПРООН - Программа развития организаций объединенных наций

ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития

ВОЗ – всемирная организация здоровья

ПТШ – профессиональная техническая школа

OHSAS 18001- Международный стандарт по внедрению системы управления охраной труда

МОТ СУОТ – международная организация труда

НКС – некоммерческая структура

НООДХ - некоммерческими общественными организациями, обслуживающими домашние хозяйства

УЦ – учебный центр

ГПТШ – государственная профессиональная техническая школа

МРП – месячный расчетный показатель

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Становление в Казахстане нового государства, отвечающего всем параметрам социально-экономической модели современного рыночного хозяйствования, связано с наполнением новым содержанием деятельности государства в общественном секторе экономики.

Привлечение частного и некоммерческого секторов к решению всё более широкого круга экономических и социальных задач в функционировании таких отраслей как здравоохранение, образование, социальные услуги потребовало разработки эффективных механизмов регулирования этих экономических отношений, поддержки конкурентной среды в этих сферах, использования квази-рыночных и административных методов регулирования.

В Казахстане, активно использующем смешанную модель хозяйствования в отраслях социальной инфраструктуры, происходит активный поиск и апробация регуляторов, способных стимулировать экономию ресурсов и в то же время, придать общественному сектору и всей экономике структурную гибкость и восприимчивость к нововведениям, обеспечить наиболее полное удовлетворение потребностей производства и населения.

Стратегической целью этих процессов является формирование новых контуров и содержания института государства, которое для достижения наивысшего социально-экономического эффекта при реализации своих задач активно привлекает частный и некоммерческий сектор. Участие этих секторов в формировании инфраструктуры, особенно социальной сферы, связано с созданием стимулов для такого участия.

В связи с этим, исследование действующих механизмов партнерства, оценка его результатов для экономики и для населения, а также поиск механизмов, адекватных требованиям современной экономики и социальной сферы Казахстана обуславливает актуальность научных исследований и разработок по вопросу совершенствования институционального партнерства государства с другими секторами экономики.

Степень разработанности темы. Современные исследования трансформации роли государства, особенно экономических аспектов его деятельности, получившие широкий общественный резонанс во всех странах мира, представлены в трудах Д.Осборна и Т.Габлера, Г.Таллока, В.Острома и др. На постсоветском пространстве значительный вклад в исследование данной проблемы внесли коллективы Института мировой экономики и международных отношений РАН в трудах Л.И.Якобсона, Л.С.Демидовой, В.И. Марценкевича, И.М. Осадчей, М.И. Шеймана, С.В.Шишкина и др. Значительный вклад в исследование трансформации роли государства в странах современного мира и в Казахстане внесли А.А.Алимбаев, У.Б. Баймуратов, М.Б. Кенжегузин, А.К. Кошанов, А.Ж. Орманбаев, А.А. Сатыбалдин и другие авторы.

Институциональные основы функционирования социальной сферы и социальной инфраструктуры в экономике Казахстана исследовали Т.П. Притворова, Т.П.Смирнова, М.Х. Тусеева, Л.А. Фрезоргер, А.Р. Тулегенов, и др.

Активный процесс интеграции Казахстана в мировое экономическое сообщество, повышение роли социальной сферы в формировании нового качества рабочей силы, ориентация на развитие человеческого потенциала и обеспечение современного качества жизни населения определяют необходимость внедрения новых форм контрактов с частнопредпринимательским и некоммерческим сектором, новых механизмов регулирования их деятельности в социальной сфере Казахстана.

Целью диссертационной работы является исследование теоретических основ и складывающихся тенденций институционального партнерства в общественном секторе Казахстана для разработки организационно - экономических механизмов развития такого партнерства в социальной сфере.

Для достижения поставленной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- исследовать особенности хозяйственной деятельности в общественном секторе;
- выявить субъектов институционального партнерства в социальной сфере Казахстана и раскрыть механизмы их взаимодействия;
- обосновать принципы и механизмы институционального партнерства в общественном секторе экономики;
- разработать организационные и экономические механизмы взаимодействия субъектов институционального партнерства в сфере образования;
- предложить направления совершенствования взаимодействий государственного и некоммерческого сектора по оказанию услуг для населения.

Предметом исследования являются экономические отношения и механизмы институционального партнерства между государственным, частным и некоммерческим сектором экономики в социальной сфере.

Объектом исследования являются субъекты хозяйственной деятельности в общественном секторе экономики.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили теории социального государства, теории государственного регулирования рыночной экономики, раскрывающие специфику государства как субъекта хозяйственной деятельности, теория институциональной экономики, в том числе институциональная теория спецификации прав собственности.

Избранная тема определила применение основных положений системного анализа, экономического анализа информации на основе статистических данных.

Информационную базу исследования составили материалы Национального Агентства по статистике РК, Управления статистики Павлодарской области, первичные данные акимата Павлодарской области, данные Департамента координации занятости и социальных программ, результаты социологического опроса субъектов некоммерческого сектора Павлодарской области.

Научная новизна определяется тем, что полученные в ходе диссертационного исследования результаты представляют новые положения по

следующим вопросам:

- обоснованы приоритеты и цели хозяйственной деятельности в рамках общественного сектора современной развитой экономики;
- определены институциональные партнеры в общественном секторе и систематизированы направления и механизмы их взаимодействия с государством в социальной сфере;
- дана оценка системы контрактов между государственными органами управления, частным сектором, НПО в социальной сфере;
- разработаны предложения по диверсификации механизмов реализации государственно-частного партнерства;
- разработаны организационно - экономические механизмы институционального партнерства в сфере начального и среднего профессионального образования;
- определены направления совершенствования государственного партнерства с некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства.

Основные положения, выносимые на защиту:

- приоритеты хозяйственной деятельности в общественном секторе, что позволяет определить цели и задачи для каждого приоритета;
- система институционального партнерства в общественном секторе: субъекты и механизмы взаимодействия, что позволяет оценить её состояние и разработать рекомендации по совершенствованию её функционирования;
- оценка действующей системы контрактации в социальной сфере общественного сектора, что дает возможность выявить её достоинства и недостатки и разработать предложения по введению квази-рыночных отношений в социальной сфере, совершенствованию механизмов контроля за качеством выполнения контракта;
- предложения по совершенствованию механизмов институционального партнерства для наиболее полной реализации его принципов;
- организационно - экономические механизмы институционального партнерства в сфере начального и среднего профессионального образования, которые позволят улучшить качество подготовки трудовых ресурсов и увеличить гибкость их предложения;
- основные направления развития партнерства государства с некоммерческим сектором: содействие расширению масштабов некоммерческого сектора и совершенствование механизма государственной закупки социальных услуг у некоммерческого сектора, в том числе оценки качества предоставляемых услуг.

Практическая ценность предложений, уточняющих нормативно-правовую базу и механизмы институционального партнерства в общественном секторе, заключается в разработке путей для совершенствования сотрудничества государства, частного и некоммерческого сектора в социальной сфере с наибольшим социальным и экономическим эффектом, как на макро - так и на мезо-уровне.

Апробация практических результатов. Основные положения

диссертационного исследования докладывались в рамках тезисов и докладов на научно-теоретических и научно-практических конференциях университета «Туран», Карагандинском Государственном техническом университете, Инновационном Евразийском университете, НИИ регионального развития г. Караганды.

Опубликовано по теме диссертации 11 работ, общим объемом – 2,6 печатных листа.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников, содержит 11 таблиц, 14 рисунков, два приложения.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

1.1 Концепции института государства в современной экономической науке

Эволюция представлений о государстве и соответствующей научной категории является своего рода отражением развития человеческой цивилизации. Это понятие не только фиксирует доминирующие в различные времена идеи, но и описывает объективные закономерности становления общественных отношений, оставаясь при этом инвариантным. Инвариантность категории государства - обязательное условие выделения в нем системообразующих факторов и необходимого достаточного набора системных функций и признаков. Выделение инвариантного стержня, независимого от исторических типов государственного устройства, дает возможность постижения его сущности.

Многие исследователи пытались выявить признаки этого явления в жизни общества, акцентируя внимание на его различных признаках. Исходя из определения государства «как основной политической системы общества, организующего, направляющего и контролирующего совместную деятельность и отношения людей, общественных групп, классов и ассоциаций», государство, власть и политика, как правило, отождествляются [1]. Это позволяет исследователям сделать заключение о триединой основе происхождения и формирования государства.

В зависимости от акцентирования одной из этих основ государство рассматривается:

- В политико-философском контексте – как средство достижения целей общества и как источник власти [2, 3, 4];
- В рамках классовой теории – как механизм дифференциации общества и «средство для угнетения одного класса другим» [5, 6];
- С правовой позиции государственного формализма – как система права, организующая жизнь общества и деятельность самого государства [7,8];

В рамках первого подхода государство – это воплощение власти, властный институт, имеющий сложную социально-политическую природу, существующий в форме централизованной иерархической структуры [9,10]. В социологическом подходе государство – это социально дифференцированное общество [11,12]. В рамках нормативного подхода государство – это совокупность норм, регулирующих поведение субъектов, экономические, социальные и политические отношения [13,14].

Универсальность государства, обусловленная тем, что оно включает всю совокупность общественных отношений и в то же время само является субъектом деятельности, неминуемо делает его объектом изучения различных научных направлений, каждое из которых выделяет свой предмет исследования. Разнородность предметов изучения обуславливает существующие в понимании его природы противоречия, как на философском уровне (например, спор о

первичности происхождения государства или права, спор о взаимосвязи личности и общества и др.), так и на предметном уровне – противостояние социологических, правовых, политических и экономических теорий государства [15,10,16,13].

В качестве примера противоречивых высказываний о природе государства можно привести следующие:

– Ф. Хайек, один из крупнейших в 20 веке идеологов либерализма убежден в том, что государство есть организация, сознательно создаваемая совместно проживающими людьми в целях единообразного управления. Но согласно его точке зрения эта организация «ни в коем случае не идентична самому обществу» [17].

– Значительная смысловая разница есть между утверждением П. Бергера, который считает, что «государство – это союз «свободных людей», и мнением, высказанным его виртуальным оппонентом Штрассером И. Он считает, что государство, даже самое демократическое – механизм принуждения, насилия над человеком и «таким механизмом государство всегда было, есть и будет оставаться до тех пор, пока оно существует как всеобщий институт цивилизации» [18,19].

– Для Дж. Хэллоуэлла государство «способствует улучшению человеческой природы, раскрепощает творческие способности людей во имя всеобщего блага, сдерживает их предрасположенность творить зло» [20].

– Важным положением остается мысль К.Маркса о том, что «государство не может рассматриваться просто как действительность, оно должно рассматриваться как деятельность [21].

Государство по общему признанию является полиструктурным, полифункциональным институтом, которому невозможно дать исчерпывающее и полное определение. Но к самым основным, сущностным признакам государства, отличающим его от других институтов общества, большинство авторов уверенно относят три составляющие: социальную, политическую (властную), экономическую подсистему организации жизнедеятельности. Так же признано, что государство возникло из предгосударственных форм власти с появлением общественного разделения труда, частной собственности, социальной дифференциации членов общества, а, следовательно, вместе с отношениями имущественного, социального и функционального неравенства и возникновением политики, организующей и регламентирующей общественные отношения больших групп людей через специализированные органы управления и контроля [1].

Триада власть - экономика - общество является главным неизменным свойством государства, во всех его конкретно-исторических проявлениях, а динамика развития государственности идет по этим трем координатам. Необходимо отметить, что экономическая функция государства лежит в основе и властной и общественной функций.

Начало исследования природы государства было положено в известной классификации государств Аристотелем, который в основу деления государств на правильные и неправильные положил критерий «общего блага»: в

правильных государствах власть заботится об «общем благе», в неправильных – печется о своем [2]. На основе одного из самых известных определений демократии американским президентом Авраамом Линкольном: «демократия – это правление народа, осуществляемое самим народом и для народа» через все концепции гражданского общества проходит положение о том, что в основе организации общества, его природы и общественных отношений лежит удовлетворение потребностей человека посредством создания экономических условий [22, 23, 24].

Наиболее полным и логически завершенным положение представлено в марксистской политэкономии, в рамках которой особо выделяется положение о том, что способ производства является базисом, определяющим надстройку общества, к которой относится государство. Положение о ведущей роли производительных сил, которые лежат в основе определенной общественно-экономической формации является также основой современной общепризнанной парадигмы, исходящей из цепочки: традиционное, индустриальное, постиндустриальное общество [25].

Необходимо отметить, что абсолютизация роли экономики и низведение всех остальных сторон жизни общества на второй план привели к основам классовой теории, или теории эксплуатации, которая характеризует государство как орудие господствующих классов или групп, где функция государства заключается в распределении дохода в пользу господствующего класса. Один из основоположников такой теории Ф.Энгельс определял государство, как «государство самого могущественного экономически господствующего класса, который при помощи государства становится также политически господствующим классом и приобретает, таким образом, средства для подавления и эксплуатации угнетенного класса» [6].

Некоторые авторы само возникновение государства связывают с появлением особенных экономических обстоятельств «...переход от общества без государства к обществу с государством... осуществляется тогда, когда в результате развития производительных сил появляется прибавочный продукт и возникает возможность регулирования условий жизнедеятельности, использования частного продукта на накопление, что порождает социальную дифференциацию, стремление лиц, обладающих этим продуктом к консолидации в однородную социальную группу, господствующую над остальной частью общества» [26].

Одна из современных распространенных теорий – теория общественного договора также отталкивается от экономических отношений, т.к. согласно этой теории государство это по большому счету контракт, в котором признаются права человека на определенные ресурсы другими участниками договора в обмен на его отказ от притязаний на другие ресурсы и согласие уважать права других [27]. Фактически в таком определении экономические отношения признаются первичными, закрепленными в праве и соответствующей политической доктрине.

Необходимость регулирования в первую очередь экономических отношений привела к возникновению государства. Цель государства, как

института обеспечения обществом достижения определенных экономических целей остается ведущей, доминирующей на всех структурных уровнях его развития. Другие отношения, которые государство обеспечивает посредством неэкономических функций, являясь производными от экономического базиса, и также решают, явно или неявно, экономические задачи. Например, конкретные экономические цели преследует утверждение расходов бюджета, которое осуществляется политическими методами. Кроме того, многие функции государства на первый взгляд не связанные с экономикой, такие как обеспечение современного уровня образования и здравоохранения, международная деятельность, административные функции (регулирование монополий) возникли из прямых требований экономики и непосредственно с этим экономическим запросом связаны.

Конечно, нельзя сказать, что образование и здравоохранение являются исключительно экономически ориентированными функциями. Необходимо отметить, что в современном обществе в процессе развития функциональной структуры государства мы наблюдаем усложнение большинства функций и приобретение ими собственного значения.

Подтверждением этому являются разработки ПРООН: концепция развития человеческого потенциала, гендерные аспекты развития общества, интеграция людей с ограниченными возможностями в общество и т.д. [28,29,30].

Что отражено в программных документах международных организаций, которые, выставляя социальные функции государства на первый план, оставляют экономическую компоненту внутри социальной. Например, 117-я Конвенция МОТ 1962 г. «Об основных целях и нормах социальной политики» гласит: «Всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу»; «Повышение жизненного уровня рассматривается в качестве основной цели» [31].

Наиболее полно, на наш взгляд, функциональная система государства в общем виде представлена в таблице 1.1.

Выполнение экономических и социальных функций возможно только на основе предпосылок, которые формируются в нормотворческой и политической системе. К таким предпосылкам в рыночной экономике относятся:

Первая предпосылка. Идентификация и обеспечение прав собственности. В самом деле, для того, чтобы любая рыночная сделка состоялась, участники должны, прежде всего, признать права друг друга на обмениваемые объекты. Любая сделка по сути – это обмен правами собственности. При отсутствии четкого определения прав собственности и их защиты принуждающей силой государства регулярная рыночная деятельность невозможна. Конфликты между претендентами на использование одних и тех же ресурсов в условиях отсутствия государства решались, в конечном счете, с помощью насилия.

То есть реальной альтернативой принуждения, применяемого на основе правил (законов) и сосредоточенного в руках общепризнанных властных структур, выступает непредсказуемое и хаотичное взаимоотношение субъектов.

Таблица 1.1 – Функциональная система государства

Родовая функция	Первичные функции	Первичные сложные функции (функциональные системы)	Вторичные функции	Вторичные сложные функции	
Правовая	• Нормотворческая • Контроль над исполнением законов	Официальное утверждение обязательных для всех законов	Защита личных свобод	-	
Политическая	• Обеспечение конкретной политической линии в управлении обществом • Защита территории • Поддержка внутреннего мира и порядка • Регулирование классовых отношений	• Защита государственного строя • Создание вооруженных сил • Организация защиты правопорядка • Осуществление внутренней политики	• Информационное обеспечение государственной политики • Поддержка идеологических институтов • Внешняя агрессия	Культурно-воспитательная деятельность	Формирование гражданственности Формирование национальных стереотипов и др.

Продолжение таблицы 1.1

Управляющая (устройство общих дел)	Экономическая	Внешне политическая	Регулирование внешней торговли	-		
		Создание условий экономического развития	Регулирование провалов рынка: антимонопольная политика и др.	• Стимулирование отраслей экономики; • Регулирование природопользования; • Развитие науки; • Индикативное планирование (стратегии индустриального развития, территориального развития); • Политика в области образования; • Политика обеспечения здоровья нации; • Сохранение экологии;		
		Финансовая политика	Налогово-бюджетная и кредитно-денежная политики			
	Социальная	Регулирование трудовой деятельности	Уравновешивание интересов работников и работодателей; Страхование рисков в сфере трудовой деятельности.	Социальное партнерство	Обязательное социальное страхование	
		Перераспределение богатства	Социальная помощь; Активное содействие занятости населения.	Выравнивание условий жизни, повышение уровня личного потребления; Проведение активных программ содействия занятости.	Социальное обслуживание	

Примечание: – Составлено с использованием материалов источника [35]

Спецификация прав собственности способствует созданию устойчивой экономической среды, уменьшая неопределенность и формируя у индивидуумов стабильные ожидания относительно того, что они могут получить в результате своих действий и на что они могут рассчитывать в отношениях с другими экономическими агентами [32,33]. Специфицировать право собственности значит точно определить не только субъекта собственности, но и ее объект, а также способ наделения ею [34].

Неполнота спецификации трактуется как размывание прав собственности. Смысл этого явления можно выразить фразой - «никто не станет сеять, если урожай будет доставаться другому». Размывание прав собственности может происходить:

- либо потому, что они неточно установлены и плохо защищены,
- либо потому, что они подпадают под разного рода ограничения, главным образом со стороны государства. Любые ограничения перестраивают ожидания экономического агента, снижают для него ценность ресурса, меняют условия обмена.

Институциональная экономическая теория различает процессы размывания и дифференциации (расщепления) прав собственности.

Добровольный и двусторонний характер расщепления правомочий гарантирует, что они будут осуществляться в соответствии с критериями эффективности.

С точки зрения общества права собственности выступают как правила игры, которые упорядочивают отношения между отдельными агентами. С точки зрения индивида права собственности выступают как пучки правомочий на принятие определенного качества решений по поводу того или иного ресурса. Чтобы реализовать свои разнообразные цели, индивид осуществляет контроль над принадлежащим исключительно ему пучком прав собственности.

По определению английского юриста А. Оноре, право собственности включает в себя одиннадцать элементов, которые позволяют объяснить все многообразие сделок по поводу использования ресурсов.

Это такие элементы как:

1. Право владения, т.е. исключительного физического контроля над вещью.
2. Право пользования, т. е. личного использования вещи.
3. Право управления, т. е. решения, как и кем вещь может быть использована.
4. Право на доход, т.е. на блага, проистекающие от предшествующего личного пользования вещью или от разрешения другим лицам пользоваться ею (иными словами - право присвоения).
5. Право на капитальную стоимость вещи, предполагающее право на отчуждение, потребление, проматывание, изменение или уничтожение вещи.
6. Право на безопасность, т.е. иммунитет от экспроприации.
7. Право на переход вещи по наследству или по завещанию.
8. Право на бессрочность.

9. Запрет вредного использования, т.е. обязанность воздерживаться от использования вещи вредным для других способом.
10. Право на ответственность в виде взыскания, т.е. возможность отобрания вещи в уплату долга.
11. Право на остаточный характер, т.е. ожидание «естественного возврата переданных кому-либо правомочий по истечении срока передачи или в случае утраты ею силы по любой иной причине» [33].

Главный выигрыш от рассредоточения правомочий усматривается в том, что экономические агенты получают возможность специализироваться в реализации того ли иного частичного правомочия, что повышает эффективность их использования (например, в праве управления или в праве распоряжения капитальной стоимостью ресурса).

Правовая точка зрения определения права собственности через спецификацию правомочий соответствует требованиям эффективности использования ресурсов. Такой подход является более гибким, что делает его особенно эффективным при заключении сложных сделок на рынке, осуществлении любых сложных взаимодействий между индивидами по поводу использования ресурсов, в том числе, если один из хозяйствующих субъектов – государство.

2. Вторая предпосылка - это узаконенное право принуждения по отношению к другим субъектам экономических действий, что является с точки зрения экономической теории государства главной отличительной его чертой. В условиях принуждения некоторые из технически осуществимых и выгодных для индивида – собственника ресурсов вариантов поведения оказываются для него недоступными. Причина государственного вмешательства может состоять в том, что отдельные индивиды, обладающие ресурсами, используют их в целях перераспределения в свою пользу того, чем располагают другие. Право принуждения к собственнику ресурсов применяется и в демократическом государстве, претендующем на служение интересам всех, или, по крайней мере, большинства граждан.

Таким образом, согласно экономической теории государства, оно обеспечивает спецификацию прав собственности, которая создает предпосылки для добровольного взаимодействия субъектов рынка и осуществляет корректировку протекающих на рынке процессов и их результатов [36].

Корректировка процессов, протекающих на рынках, осуществляется в случае провалов рынка и установлении социальной справедливости в обществе.

1) Традиционно к провалам рынка относят монополию (ситуативную, естественную, локальную), недостаток и асимметрию информации и внешние эффекты или экстерналии.

Монополию принято подразделять на ситуативную, естественную и легальную.

Ситуативная монополия предполагает власть или обладание всей совокупностью какого-либо ресурса (фактора), который необходим для производства блага, рынок которого монополизирован. Это может быть месторождение полезных ископаемых, специализированные производственные

мощности или ключевые элементы инфраструктуры. В данном случае государство справляется с этой проблемой, используя право принуждения, в частности антимонопольное законодательство.

Принудительное разделение или предотвращение слияний оправдываются при отсутствии существенной экономии от масштаба, которая создает основу для возникновения естественной монополии. Оптимальный объем производства отдельной фирмы при наличии экономии от масштаба может достигать или даже превышать объем спроса. В случае с естественными монополиями государство обычно прибегает к регулированию цен, к корректировке условий доступа на рынок в виде законодательного запрета монополизации. В практике государственного регулирования определенных сфер, где имеется естественная монополия, существует запрет деятельности организаций, ориентирующихся на получение прибыли. При этом чаще всего государственные или муниципальные органы сами непосредственно монополизуют соответствующие виды деятельности (например, предоставляют коммунальные услуги и эксплуатируют коммуникационные сети).

Государство может целенаправленно способствовать установлению монополии, наделяя отдельные организации или лица исключительными правами в сфере производства какого-либо блага. Обладание такого рода исключительным правом лежит в основе легальной монополии, как это происходит, например, при патентовании изобретений и праве доступа к производству запатентованного продукта. Объектами легальной монополии могут быть также экспорт, импорт, продажи каких-либо товаров на внутреннем рынке.

Недостаток и асимметрия информации связаны с проблемой несовершенства рынка. Асимметрия информации часто встречается в сфере здравоохранения, образования и в других сферах экономической деятельности. Эта проблема решается на основе учета репутации, а в наиболее сложных случаях возникает необходимость вмешательства государства, в таких формах как лицензирование, прямое участие государства в производстве продукции и оказании услуг, с которыми связана асимметрия, контроль за производством и сбытом таких товаров и услуг. Все эти формы характерны для сферы здравоохранения и образования.

Неэффективность может возникнуть не только из-за асимметричности информации, но и из-за её недостатка, результатом чего становится неполнота рынков. Общий недостаток информации государство не в состоянии преодолеть, но оно способно распределять риск между гражданами (например, государственный фонд страхования банковских депозитов), что недоступно для частных инвесторов. Государство может осуществлять такие проекты, которые слишком рискованны для частных предпринимателей.

Внешние эффекты (экстерналии) имеют место тогда, когда аллокационные действия одних лиц приносят выгоды или издержки другим лицам, и это происходит не за счет добровольных взаимодействий. Для преодоления отрицательных внешних эффектов государство использует административные и финансовые (налогообложение в случае отрицательных экстерналий и

субсидирование в случае положительных) меры.

Если выгоды перелива чрезвычайно велики, то правительство может взять на себя финансирование таких отраслей или национализировать и перевести в государственную собственность, то есть производить общественные товары и услуги, которыми члены общества пользуются, не неся никаких издержек на их производство.

Наличие провалов рынка вовсе не говорит о том, что государственное вмешательство всегда целесообразно. Институты государства также как и институты рынка не идеальны. Поэтому решение о корректировке несовершенств рынка должно приниматься исходя из соотношения ожидаемых выгод и потерь, точной диагностики и умения подбирать наиболее адекватные методы вмешательства [37].

2) Установление социальной справедливости в обществе.

Решение вопроса социальной справедливости в конкретных общественных условиях представляет собой не менее сложную задачу, чем эффективная аллокация ресурсов. При этом достижение социальной справедливости, как правило, тесно увязано с той или иной формой социального равенства.

Категория социального равенства имеет в современной науке несколько концепций:

- Равенство членов общества перед законом.
- Равенство возможностей, – когда каждый имеет равные шансы добиться в жизни того, что заслужил благодаря своим достоинствам и способностям. Практически речь идет как минимум о равных условиях жизненного старта.
- Равенство основных жизненных результатов, т.е. экономическое равенство, независимое от таланта, усилий и способностей. Идеальным воплощением такого равенства является коммунизм.
- Равенство прав на вознаграждение согласно важности для общества социальных функций индивида. Специфика такого понимания равенства на самом деле состоит в поиске критерия измерения заслуг и определения доли благ [38].

Считаем, что категория социальной справедливости имеет критерием конкретную концепцию социального равенства, признаваемую большинством общества как справедливую. То есть категория социальной справедливости не является объективным социальным фактом. Это ценностное суждение, свойственное преобладающей части общества. Социально несправедливым могут считать общественное устройство не только бедные классы, но и обеспеченные слои населения, которые нередко воспринимают размер налогов как завышенный и государственные ограничения их бизнеса несправедливыми.

Современное цивилизованное социальное государство предполагает равенство перед законом, равенство стартовых возможностей и равенство вознаграждения согласно социальной функции индивида (без учета его национальных, религиозных, гендерных параметров). Такие положения признаются справедливыми в любом цивилизованном государстве. Одновременно последняя концепция и предполагает необходимость экономического и социального неравенства для мотивации к продвижению

индивидов вверх по лестнице социальной стратификации. Научная мысль XX века признала, что социальное неравенство и стратификация – это необходимая плата за материальное благополучие в рыночном обществе [39].

Для соблюдения социальной справедливости в обществе все государства мира, идентифицирующие себя как социальные, имеют следующие инвариантные признаки:

- Принимают на себя ответственность за сокращение, нейтрализацию и предотвращение социальных рисков населения и предоставляет всем членам общества равные права доступа к системе социальной защиты
- Выполняют социальные функции на регулярной основе, для чего создает институты с соответствующими правовыми основами социальной регуляции
- Законодательно закрепляют наиболее важные социальные нормы и стандарты
- Для выполнения социальных функций создают финансовые механизмы страхования и перераспределения [40].

Принципами функционирования социального государства являются: единство социальной, экономической, политической подсистем общества; равенство прав или доступность социальной системы для всех членов общества; сочетание механизмов социального страхования и перераспределения; солидарности, субсидиарности, адресности и др. [41].

При этом различие между концепциями государства благосостояния, социального рыночного хозяйства, либерального социального государства состоит в том, что доминирующие (приоритетные) принципы, выделяемые из единой совокупности, у этих моделей различны. Так, у государства благосостояния ведущим является принцип солидарности, а у либерального социального государства и социального рыночного хозяйства (модель В. Ойкена и Л. Эрхарда) принцип страхования.

Фактически концепция социального государства является наиболее признанной научной концепцией в настоящее время, поскольку ставит социальное развитие общества на уровень выше, чем его экономическое развитие. Это подтверждается активно продвигаемыми научным сообществом теориями устойчивого развития, развития человеческого потенциала, концепцией МОТ «Достойный труд» и др.

Таким образом, обобщая результаты проведенного нами исследования можно сделать следующие выводы. Научные концепции государства, несмотря на значительное разнообразие конкретно-исторических типов, выделяют в качестве инвариантных свойств триаду его функций: политическая – экономическая – социальная, исполнение каждой из которых опирается на соответствующую нормативно-правовую базу. Выполнение экономических и социальных функций государства возможно только на основе предпосылок, которые формируются в нормотворческой и политической системе. К таким предпосылкам в рыночной экономике относятся: спецификация и обеспечение прав собственности, и узаконенное право принуждения (или стимулирования) по отношению к другим субъектам экономических действий на основе налоговой, денежно-кредитной политики. Корректировка процессов,

протекающих на рынках, осуществляется в случае «провалов рынка» и для установления социальной справедливости в обществе.

1.2 Особенности хозяйственной деятельности в общественном секторе

В странах с развитой экономикой пропорции государства и рынка в экономической жизни складываются в результате сложного взаимодействия этих факторов с исторической традицией, национальной спецификой, концептуальными основами экономической политики государства, местом в системе мирохозяйственных связей. Поэтому страны, имеющие одинаковый или близкий уровень развития заметно отличаются по масштабам общественного сектора, его структурным параметрам, степени вовлеченности государства в развитие хозяйства и общества.

Вмешательство государства в экономическую жизнь невозможно без наличия определенных ресурсов. Главный ресурс, находящийся в распоряжении государства - это узаконенная власть, прежде всего, способность устанавливать, охранять и изменять права собственности. Вместе с тем действия государства не сводятся к непосредственному применению властных полномочий, хотя на нем и основываются. Оно осуществляет деятельность, которая предполагает наличие трудовых, материальных и денежных ресурсов. Эта деятельность, как нами раскрывалось выше, связана с регулированием монополий (в числе прочих могут быть применены формы регулирования в виде производства некоторых видов услуг, например, коммунальных), информационной асимметрией, производством общественных благ. Социальная защита граждан также сопряжена с наличием ресурсов для такой деятельности. Поэтому государство должно располагать ресурсами для производства и оказания услуг и создавать условия для их эффективного использования.

Экономическая грань функционирования государства предполагает эффективное управление ресурсами, которые оно задействует с целью выполнения взятых на себя обязательств. Основным источником денежных средств для государства служит налогообложение, т.е. принудительное изъятие какой-либо части дохода населения или организации. Поскольку государство принудительно мобилизует эти ресурсы для удовлетворения потребностей всего общества, его деятельность приобретает не только регулятивный, а экономический характер, когда сопоставляются доходы с расходами с целью достижения более эффективного распределения ресурсов.

Совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном, распоряжении государства, образует основу общественного (государственного) сектора хозяйства. Из этого определения следует, что общественный сектор - это не только совокупность объектов, находящихся в собственности государства, т.е. государственных ресурсов. Одним из важнейших видов ресурса государства в рыночной экономике являются денежные средства, которые чаще рассматриваются как потоки.

Для общественного сектора такого рода взаимосвязь не обязательна: государство может финансировать свои расходы не только за счет доходов с

принадлежащего ему капитала, но и за счет налоговых поступлений. При оценке масштабов государственной собственности необходимо учитывать тот факт, что государству часто принадлежат весьма значительные ценности, изъятые из рыночного оборота, и в этой связи не получающие адекватную экономическую оценку. Речь идет о землях, не используемых в сельском хозяйстве, об охраняемых природных парках и культурных ценностях.

В то же время расходы государства в немалой степени направляются на услуги населению, предоставляемые бесплатно или на льготной основе. То есть основная часть собираемых государством доходов направляется не на увеличение государственной собственности, а на решение текущих задач перераспределения и финансирования производства общественных благ, которые могут быть бесприбыльными.

В связи с этой *первой особенностью хозяйственной деятельности государства* является тот факт, что масштабы общественного сектора, характеризующиеся с одной стороны размерами государственной собственности, а с другой стороны доходами и расходами государственного бюджета, могут различаться весьма существенно.

Эта особенность функционирования государственного сектора по сравнению с рыночным сектором считается в экономической науке классическим «провалом» государства [42].

Таким образом, ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют государственные финансы, доходы и расходы государственного бюджета. Достижение целей, стоящих перед государством, в рыночной экономике обычно опосредуется общественными (государственными) расходами, необходимыми не только для реализации перераспределительной функции, но и для производства общественных благ и, возможно, услуг естественных монополий, причем не всегда полностью осуществляемого организациями, принадлежащими государству. Общественные расходы могут направляться на финансирование необходимых государству видов продукции, работ и услуг, производимых предприятиями других секторов экономики.

То есть потребность общественного сектора в бюджетном финансировании универсальна и может быть направлена не только на функционирование государственной собственности, но и на производство ряда товаров и услуг частным и некоммерческим сектором по условиям, предлагаемым государством.

На наш взгляд, это является *второй особенностью хозяйствования в общественном секторе: возможность партнерского участия субъектов, принадлежащих к разным секторам рыночной экономики (как частному, так и некоммерческому) на условиях предлагаемых государством, за счет предоставляемых им финансовых и нефинансовых ресурсов.*

Технологические изменения предоставили новые возможности для расширения сферы услуг и открыли дорогу для развития рыночных отношений. Эти изменения означали новую и совершенно другую роль государства – оно не должно больше принимать на себя обязанности единственного провайдера, а скорее выступать в роли помощника и регулятора» [43].

Предпосылками такой трансформации роли государства был переход от индустриальной к инновационно-информационной экономике с высоким уровнем образования и профессионализма рабочей силы, что послужило материальными и субъективными предпосылками для принципиальных сдвигов в системе государственного управления и хозяйствования. Эти сдвиги потребовали от государства новых качеств – гибкости, эффективности и адаптивности к изменениям социальной и экономической среды, что всегда было присуще рыночному сектору экономики.

Экономическую сторону активности современного государства принято рассматривать в точки зрения выполнения трех самостоятельных функций: аллокационной, распределительной, стабилизационной [44].

Аллокационная функция выражается в корректировке распределения ресурсов в экономике, так как оно может быть недостаточно Парето-эффективно в силу изъянов рынка. Аллокационная функция выполняется в том случае, когда государство с помощью налогов ограничивает производство товаров с негативными внешними эффектами или с помощью субсидий способствует производству благ, обладающих особыми достоинствами. При посредстве государственных финансов осуществляется аллокация ресурсов для производства большей части общественных благ, как прямо - в форме государственных инвестиций, так и посредством налоговых льгот и субсидий различным производителям.

Распределительная функция заключается в осуществлении перераспределительных процессов, в перемещении результатов экономической деятельности, доходов от одних индивидуумов к другим. Она проявляется, например, в выплате пособий нетрудоспособным и безработным за счет налогообложения состоятельных граждан.

Стабилизационная функция обеспечивает поддержание макроэкономического равновесия. При этом степень государственного воздействия существенно зависит от характера и размера налогов, общественных расходов, государственного долга и способов его финансирования.

Если аллокационная функция касается скорее потоков между отраслями и организациями, формирующими и использующими доходы, то распределительная – между отдельными лицами. Конкретными проявлениями первой функции является финансирование организаций здравоохранения и образования за счет налогообложения субъектов финансового или нефтегазового сектора. Конкретными примерами второй может служить финансирование нужд инвалидов за счет налогообложения трудоспособного населения. Понятно, что конкретным источником финансирования выступает государственный бюджет и в принципе этот пример достаточно условный, но всё же критерии эффективности в данном случае разные. Для финансирования программ занятости и образовательных учреждений частично применим критерий экономической эффективности (соотношение результатов и затрат), то для второго направления действующим является критерий социальной справедливости, который измеряется на основе социальных нормативов.

Это обстоятельство является на наш взгляд, третьей особенностью хозяйствования в общественном секторе экономики – разные критерии оценки деятельности хозяйствующих субъектов: в одном случае экономическая эффективность, а в других социальная справедливость на уровне экономически приемлемом для общества.

По мере развития общественного сектора в инновационно-информационной экономики и концентрации в его рамках крупных и растущих объемов общественных ресурсов возросла актуальность проблемы экономической эффективности государства в широком диапазоне ее аспектов - от теоретических разработок до оценок результативности отдельных программ и проектов. Это было связано с осознанием того факта, что функционирование общественного сектора далеко не всегда приводит к достижению желательных результатов. В этой связи сформировалась концепция провалов (изъянов) государства, т.е. обстоятельств, объективно препятствующих достижению Парето-эффективных состояний за счет действий государства [45].

Подобно любому субъекту рынка, государство пользуется ограниченной информацией. Конечный результат вмешательства не только не находится под его полным контролем, но и не всегда поддается надежной оценке.

В общественном секторе, как и в частном, аллокационные решения основываются на возможно более полном и точном определении компонентов расходов и их отдачи. Однако в общественном секторе осуществить адекватную оценку намного сложнее, так как издержки и выгоды оцениваются с позиций не индивида, а всего общества, и чистая отдача, подлежащая максимизации, представляет собой разность между общественными выгодами и общественными издержками. Оценку целесообразности общественных расходов можно получить с помощью индикаторов экономичности, производительности используемых ресурсов и результативности [36].

Экономичность характеризует затратную сторону деятельности в общественном секторе. Экономичными считаются такие решения, при которых ресурсы необходимого состава, количества и качества приобретаются и используются с минимально возможными издержками. Экономичность понимается как отсутствие расточительности, т.е. вовлечения в общественный сектор избыточных ресурсов, создания излишних запасов и т.п. Например, освоение бюджетных средств на строительство больниц или других объектов здравоохранения, государственные закупки услуг учреждений образования для обучения безработных и т.д.

Производительность определяется как соотношение объемов продукции с величиной затрат на ее производство. В общественном секторе, как и в частном, применяются показатели производительности труда и других факторов затрат.

Результативность характеризует соответствие общественных расходов и их результатов тем или иным целям, достижение которых обеспечивает общественный сектор. Если при оценке производительности внимание акцентируется на объемах продукции, то при анализе результативности - на меры ее соответствия конкретным потребностям общества.

Сложность применения оценки эффективности государственных расходов

на основе трех критериев заключены в том, что нередко эти оценки противоречат друг другу. Так, при финансировании государственных программ профессиональной подготовки безработных соблюдается критерий экономичности, т.е. наименьших затрат на одного работника. В то же время, низкие затраты на переподготовку могут негативно сказаться на качестве и отрицательно сказаться на результативности, когда малый процент переобученных найдет себе занятость в официальной экономике. Аналогично этому высокий процент наполняемости учебных классов и больничных палат означает повышение производительности, что на определенном этапе роста численности нередко приводит к ухудшению результативности. Поэтому чтобы надежнее гарантировать результативность в сферах, связанных с высоким риском или неопределенностью иногда надо правильно расставлять приоритеты. Во всех случаях конфликтности рассматриваемых критериев решающее значение имеет категория результативности.

Какими бы несовершенными ни были действия, предпринимаемые государством, и какими бы ограниченными ни были его возможности, поскольку необходимость государственного участия в экономике не вызывает сомнения, но это закономерно сопровождается вопросом о целесообразном использовании ресурсов, которыми оно при этом располагает. В этом отношении решающую роль в оценке играет анализ издержек и выгод, т.е. инструментарий формализованной оценки рациональности общественных программ и проектов. Оценка рациональности в сложных случаях использует результативность в качестве целевой функции, а по остальным критериям задается ограничение по минимально (производительность) или максимально (экономичность) - допустимому значению.

Естественно, что многие страны, осознавшие отрицательные для экономического развития последствия этатизма, сделали ряд попыток уменьшить их давление на экономику страны. Но необходимо отметить, что на сокращение бюджетных расходов если и имело место, то в относительном выражении, но не абсолютном.

На самом деле сокращение государственных расходов на такие сферы как образование, здравоохранение, культура в условиях постиндустриальной экономики может значительно сказаться на экономической состоятельности и производительности труда, в связи с тем, что роль человеческого капитала в национальной конкурентоспособности значительна. То есть ситуация, в которой здравоохранение вносит едва ли не на порядок больший вклад в ВВП, чем сельское хозяйство, предполагает при прочих равных условиях значительно большее государственное вмешательство, чем в тех условиях, когда соотношение было обратным [47].

Поэтому реакцией на кризис государства благосостояния стал не столько уход государства из сфер здравоохранения и образования, сколько:

- во-первых, оптимизации форм участия, позволяющих избегать избыточного финансирования и минимизировать изъятия государства.
- во-вторых, переход к новым формам государственного менеджмента, для которого стали ставить цели эффективного хозяйствования или «нового

государственного менеджмента» [48].

Необходимость эффективного использования бюджетных средств в бюджетном секторе в совокупности с развитием гражданского общества и повышения требовательности граждан к качеству услуг, оказываемых государственными организациями обусловили *ещё одну важную, на наш взгляд, особенность хозяйствования в этой сфере.*

В общественном секторе функционируют организации двух моделей хозяйствования: инструментальные и функциональные (клиентски-ориентированные).

Общим признаком для организаций первого типа является непосредственная причастность к реализации исключительного права государства на законное принуждение. Подобные структуры являются непосредственно составными частями государства, а, следовательно, должны в максимальной степени исключать формирование обособленных интересов, автономных стратегий и соответственно необходимости и способности вести хозяйственную деятельность по своему усмотрению. К таким организациям относятся воинские части, органы правопорядка, различного рода инспекции.

Главной особенностью инструментальной модели функционирования организации является ориентация на вышестоящее звено в иерархии. Например, пункт милиции ориентирован на выполнение норм и правил, которых требует от него закон.

Функциональная модель организации предполагает, что организация ориентируется на клиентов и самостоятельно строит свои экономические стратегии. При этом роль государства не сводится только к финансированию (полному или частичному) деятельности организации, но и к её обязательству проводить в жизнь политику государства в соответствующей сфере деятельности. Цель деятельности такой организации, принципы её функционирования, основные способы деятельности подлежат отражению в миссии и зафиксированы в учредительных документах.

Организации аналогичной направленности и спектра деятельности в частном секторе не несут подобных обязательств и могут заниматься любыми побочными видами деятельности на рынке. Именно наличие миссии, которую определяет учредитель организации, составляет наряду с запретом на извлечение учредителем прибыли, специфику некоммерческих организаций общественного сектора по сравнению с коммерческими [49].

Общественный сектор развитых стран, как правило, занимает наиболее прочные позиции в таких сферах деятельности, как оборона, фундаментальные научные исследования, образование, здравоохранение, культура, коммунальное хозяйство. Государственные предприятия и организации обычно доминируют в сфере почтовых услуг и нередко также на транспорте - железнодорожном и авиационном. В ряде стран на государственных предприятиях производится основная часть электроэнергии. В некоторых странах в рамках общественного сектора функционируют в той или иной части и предприятия обрабатывающей промышленности, например сталелитейные заводы в Австрии, Италии, Франции, Швеции, автомобильные - во Франции, судостроительные

предприятия в Италии, Испании, Швеции.

Растущая гуманитарная и научная направленность постиндустриального развития общества предопределяет необходимость непосредственного участия государства и в их развитии [50, 51].

Таким образом, исследование экономической функции государства позволяет сделать следующие выводы. Экономическая природа государства и функции общественного сектора предполагают эффективное управление ресурсами, которые оно задействует с целью выполнения взятых на себя обязательств. Совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, образует общественный (государственный) сектор хозяйства. Нами выделены особенности хозяйствования в общественном секторе экономики:

- несопоставимость государственных расходов на функционирование общественного сектора и его доходов, что обусловлено изъятием из хозяйственного оборота части активов (например, земельных ресурсов под национальными парками) и бесприбыльностью многих социальных программ государства: социальная помощь, программы занятости, социальное обслуживание и т.п.
- возможность партнерского участия субъектов, принадлежащих к разным секторам рыночной экономики (как частному, так и некоммерческому) на условиях предлагаемых государством, за счет предоставляемых им финансовых и нефинансовых ресурсов.
- разные критерии оценки деятельности хозяйствующих субъектов: в одном случае экономическая эффективность, а в других социальная справедливость на уровне экономически приемлемом для общества.
- в общественном секторе функционируют организации двух моделей хозяйствования: инструментальные и функциональные.

1.3 Экономические отношения институциональных партнеров в рамках общественного сектора

Традиционно деятельность организаций общественного сектора была основана на экономических отношениях бюджетного финансирования, а предприятия реального сектора в государственной собственности имели либо акционерную форму хозяйствования (иногда со 100% участием государства), либо статус государственного предприятия. Предприятия в государственной собственности имели экономическую самостоятельность, но отчисляли часть прибыли в государственный или республиканский бюджет. Эта практика экономической деятельности отражена в системе СНС, одна из основополагающих целей которой – упорядочение информации с целью выявления общей картины и основных результатов экономического процесса [52].

В рамках классификации СНС институциональные единицы (то есть хозяйствующие субъекты, которые владеют и распоряжаются активами, от своего имени принимают обязательства, вступают в экономические операции с

другими институциональными единицами) группируются в институциональные секторы или секторы экономики.

К общественному сектору непосредственно относится деятельность сектора государственного управления и отдельных институциональных единиц сектора нефинансовых корпораций, если они находятся в собственности государства.

В сектор нефинансовых корпораций входят предприятия, корпорации и квазикорпорации, производящие товары и нефинансовые услуги для продажи их на рынке по ценам, которые в той или иной мере возмещают издержки производства и обеспечивают прибыль, - это частные и государственные корпорации и предприятия, совместные предприятия, иностранные предприятия. Источником финансирования затрат является выручка от продажи товаров и услуг на рынке.

Сектор государственного управления включает в себя бюджетные государственные учреждения, осуществляющие политические и регулирующие функции, на которые возложена функция перераспределения доходов и богатства, а также предоставление нерыночных услуг как обществу в целом, так и отдельным его членам (или группам членов). Эти функции органы государственного управления осуществляют с целью реализации социально-экономической политики, которая, как правило, предусматривает оказание помощи определенным социальным группам населения (малоимущим, пенсионерам, инвалидам, студентам и др.), а также недопущение чрезмерных разрывов в уровнях доходов наименее и наиболее обеспеченных слоев общества.

Институциональными партнерами общественного сектора могут быть хозяйствующие субъекты, относящиеся к другим секторам экономики.

Эти субъекты относятся к сектору некоммерческих организаций и сектору финансовых корпораций.

Первый обслуживает домашние хозяйства, который включает общественные, политические, профсоюзные, религиозные организации, главная функция которых оказание нерыночных услуг членам этих организаций и другим домашним хозяйствам. Единицы, входящие в этот сектор, финансируют свои издержки за счет взносов, доходов от собственности, пожертвований, добровольных трансфертов от других институциональных единиц.

Второй представляет банки, страховые компании, инвестиционные фонды и другие финансовые учреждения, основной функцией которых является финансовое посредничество между теми, кто сберегает и теми, кто инвестирует. Финансовые корпорации финансируют свои издержки главным образом за счет разницы между процентами, получаемыми за предоставленные ресурсы и процентами, уплачиваемыми за привлеченные ресурсы.

В связи с этим приоритетами хозяйственной деятельности современного государства являются:

1. Сокращение прямого участия государства в хозяйственной жизни, что отчетливо проявляется в инвестиционной сфере. Это обстоятельство крайне важно, поскольку здесь закладываются пропорции развития на перспективу. Но

самое главное, что меняются направления государственных инвестиций. На первый план в направлениях государственных инвестиций выходят проекты, касающиеся нового строительства и модернизации инфраструктурных объектов, выравнивания региональных различий в уровне хозяйственного развития, освоение технологических новшеств прорывного и стратегического характера, что связано со стремлением повысить конкурентоспособность национальной экономики.

2. Акценты в финансировании производства явно смещаются в плоскость более широких инициатив, касающихся всего хозяйственного комплекса: методов его регулирования в направлении повышения инновационной активности, мер по стимулированию конкуренции, научных исследований и инновационной деятельности, инвестиций в человеческие ресурсы, развитие информационной и других видов инфраструктуры.

3. Развитие институционального партнерства с другими секторами экономики при решении, как задач развития экономики, так и тех задач, ответственность за которые изначально несет государство. Это программы социального обеспечения и страхования, производство чистых общественных благ и услуг «особого достоинства» (наука, здравоохранение, образование, жилищная политика), поддержание общих условий социального прогресса. Государственное партнерство с другими секторами экономики может развиваться в разнообразных формах экономических отношений на основе контрактной системы, включая особые виды контрактов: концессия, франчайзинг, совместное предприятие, соглашение о разделе продукции, индивидуальные гранты и субсидии [53].

4. Необходимость повышения эффективности общественного сектора и широкомасштабное сотрудничество с институциональными партнерами привели к смещению акцентов в государственной деятельности от **детального отслеживания конкретных операций** и постатейного контроля за расходами на **итоговые показатели деятельности и их результативность**. Соответственно возрастает актуальность методологических основ разработки измеряющих индикаторов, определения результирующих показателей.

5. Расширение конкуренции в общественном секторе заставляет государство уделять серьезное внимание её регулированию: создавая условия для её развития, удерживать её в то же время в определенных рамках, предупреждая негативное влияние на производство и потребление общественных благ. Государство должно гарантировать равенство условий конкуренции для структур, относящихся к разным хозяйственным укладам, как непременное условие эффективности применяемых механизмов.

6. Важнейшим приоритетом современного государства становится опора в выполнении все более широкого круга функций на инициативу и самодеятельность населения, его вовлечение в производство общественных благ и управление его структурами. «Вовлеченность» населения в развитие инфраструктурных отраслей многообразна по формам и быстро набирает силу во многих отраслях. Общеизвестно влияние массового движения потребителей на производителей товаров и услуг, в том числе общественного характера.

Первый и второй приоритеты фактически направлены на стимулирование развития базовых факторов конкурентоспособности отраслей и сфер в современной экономике. Третий и последующие приоритеты больше направлены на поиск путей повышения эффективности государственной деятельности с целью экономии бюджетных средств с одной стороны и для наиболее полного удовлетворения потребностей общества в условиях социального государства с другой (таблица 1.2).

Конкурентный механизм и в общественном секторе хозяйства дает возможность более целенаправленной, рациональной и динамичной аллокации ресурсов и снижения затрат на каждую программу или проект при повышении их полезной отдачи.

Партнерские отношения представляют собой системы формализованной кооперации структур различной институциональной природы или относящихся к разным типам государственной собственности для реализации совместных программ и проектов. В соглашениях такого рода содержатся положения о целях совместных проектов и программ, разделении между партнерами ответственности, ресурсов, рисков и выгод на протяжении определенного срока. Важным моментом является добровольный характер участия независимых организаций в общих акциях.

Партнерство существенно варьируют по целям, формам организации, масштабам вовлеченных ресурсов, структуре, методам реализации и т.д.

В теории выделяются два типа партнерства:

1. Горизонтальное - между государственными и негосударственными учреждениями и организациями.
2. Вертикальное - между государственными структурами разного уровня по управленческой вертикали.

Каждый участник партнерских отношений берет на себя выполнение функций, которые он способен реализовать наилучшим образом. Государство в основном концентрируется на разработке и постановке целей, установлении приоритетов в реализации программ, на ресурсном обеспечении совместных проектов, оно несет ответственность за недопущение социальной дискриминации, выполняет контрольные функции. Негосударственные структуры в большей мере вовлечены в само производство общественных благ, принимают участие в той или иной мере в его финансировании, в управлении государственными структурами. В этом разделении функций заключена возможность преодоления, взаимопогашения или смягчения изъянов, как государства, так и рынка.

Государство обычно выступает в роли движущей силы и катализатора отношений партнерства, привлекая негосударственные структуры к совместному решению широкого круга задач с помощью различных механизмов.

Таблица 1.2 – Хозяйственная деятельность в рамках общественного сектора современной развитой экономики

П р и о р и т е т ы	Сокращение прямого участия государства в хозяйственной жизни	Отказ от финансирования производственных проектов в пользу более широких инициатив: стимулирование инновационной и научной деятельности, инвестиции в человеческие ресурсы и т.п.	Развитие институционального партнерства с другими секторами экономики	Концентрация государственного контроля на итоговых результатах хозяйственной деятельности и её эффективности	Регулирование конкуренции в общественном секторе	Опора в выполнении функций на инициативу и самостоятельность населения
Ц е л и	Стимулирование развития базовых факторов конкурентоспособности отраслей и сфер в современной экономике		Повышение эффективности государственной деятельности с целью экономии бюджетных средств с одной стороны и для наиболее полного удовлетворения потребностей общества в условиях социального государства с другой			
			Виды: - Горизонтальное (между секторами экономики) - Вертикальное (в рамках общественного сектора)	Разработка методик для оценки эффективности выполнения контрактов и конечных результатов проекта	Прозрачность тендерной системы, равные условия для всех участников тендера	Создание возможности для подключения активности населения к оценке качества оказания услуг
			Формы: - контрактная система - квази-рыночные отношения			
			Особенности контрактной системы: - изменение структуры спроса на услуги сложного характера с высоким содержанием научной компоненты: юридические, аудиторские, консалтинговые и т.п. - расширение спектра применяемых контрактов: франчайзинговые, управления и др. - контрактные отношения утверждаются между государственными организациями			

Примечание – составлена автором

Государство определяет главные параметры сотрудничества и скрепляет его организационно. Совместные программы чаще всего инициирует администрация, особенно местная, но они могут предлагаться и бизнесом. Во многих сферах, прежде всего в социальной и природоохранной, высока активность некоммерческих организаций. Финансовую основу кооперации образуют во многих случаях бюджетные средства, направляемые частным и некоммерческим партнерам. Крупные объемы бюджетных средств получают некоммерческие структуры в отраслях социально-культурного профиля. В США доля некоммерческого сектора в федеральных расходах на социально-культурные нужды составляла 1/3, на социальное вспомоществование - более 1/2, на сферу культуры, здравоохранение чуть менее 1/2 [12].

Некоммерческие структуры привлекаются к сотрудничеству также налоговыми льготами, предоставляемыми как самим организациям, так и их донорам, имеют они и кредитные преференции. Развита практика предоставления местной администрацией в их пользование пустующих зданий или сооружений бесплатно или за невысокую арендную плату, финансирования до 1/2 капиталовложений или текущих затрат на оборудование, используемое в профильной деятельности и т.д. При этом в каждом конкретном случае приходится решать непростую задачу достижения баланса интересов контрагентов, как первостепенного условия эффективности партнерства.

В ряду главных условий развития отношений партнерства стоит стремительное расширение в западных странах за последние два-три десятилетия хозяйственных позиций некоммерческого (неприбыльного) сектора и масштабов его кооперации с другими секторами в предоставлении широкого круга услуг, в первую очередь социально-культурного профиля [54].

Целью некоммерческой деятельности является не получение прибыли, а реализация той или иной миссии, для которых характерны нравственные мотивации. Учреждения и организации этого сектора могут получать доход, который частично освобождается от налогообложения, но может быть использован только на цели развития самих этих структур. Их финансовая база формируется при существенной поддержке со стороны общества в виде благотворительных пожертвований и взносов, а также со стороны государства. Представители общественности и администрации выступают в качестве учредителей неприбыльных структур и устанавливают ту или иную степень их подотчетности и подконтрольности. Неприбыльному сектору в сравнительно большей степени свойственны малые формы организации, личная ответственность руководства за результаты работы, персонификация обслуживания и его высокое качество. На местном уровне более полно раскрываются возможности партнерств в мобилизации финансовых и других ресурсов, оперативном решении наиболее острых локальных проблем, будь то высокий уровень безработицы среди молодежи, низкое качество медицины или школьного образования, детская преступность, наркомания, сохранение культурной традиции этнических меньшинств, неудовлетворительное состояние транспортного обслуживания, городского хозяйства, жилого фонда и т.п. Децентрализация служит дополнительным стимулом расширения непри-

быльного сектора и дальнейшей концентрации в его рамках производства общественных услуг.

Система партнерских отношений способствует развитию инфраструктурных отраслей по многим направлениям. За счет негосударственных источников расширяется финансовая база инвестиционных и других программ, сэкономленные при этом бюджетные средства могут быть направлены на реализацию других проектов. Присущие частному предпринимательству инициатива, предприимчивость и большая экономичность способствуют сдерживанию затратных тенденции, и производство общественных благ нацеливается на конкретные потребности. Его совершенствованию по многим параметрам способствует и подключение некоммерческих организаций: расширяется круг потребителей, в том числе за счет малообеспеченных слоев, повышается качество обслуживания благодаря его персонификации, внимательному и неформальному отношению к запросам клиентов и т.д. Значительную экономию затрат на рабочую силу дает участие добровольных работников в неприбыльных организациях и различного рода благотворительных программах и акциях. Например, во многих странах труд волонтеров приобрел массовый характер. Партнерские отношения без преувеличения можно считать ключевым фактором как расширения социальной и производственной инфраструктуры в современной развитой экономике, так и повышения эффективности ее отраслей и качества услуг.

Немалый вклад вносит система партнерства в сокращение масштабов прямой хозяйственной деятельности государства. С ее развитием непосредственно связано и изменение соотношения двух основных функций общественного сектора в пользу бюджетного финансирования: абсолютно и относительно растут и его размеры и доля, используемая в негосударственных структурах. Государство в свою очередь получает возможность сосредоточить ресурсы и усилия на производстве чистых общественных благ и осуществлять его более успешно. Принцип "смешанной экономики" приобретает универсальный характер и выражается не только в самостоятельном функционировании разных экономических укладов, но и все чаще в многообразных вариантах их интеграции и взаимодействия в достижении определенных целей. При этом наблюдается заметное размывание границ между государственным, частным и некоммерческим секторами: сближаются методы хозяйствования, организационные и функциональные модели.

Конкурсы и контракты более широко используются в тех видах деятельности, где можно более точно измерить объемы и качество услуг, определить цену, легче контролировать выполнение соглашений. В последние десятилетия значительная часть ограничений в развитии этой системы снимается по мере:

- совершенствования методологии и практики учета количественных и качественных показателей производства общественных благ;
- широкого внедрения информационных технологий с их возможностями более строгого и систематического мониторинга условий контрактов.

Контракты государства с частным сектором издавна применяются в

закупках товаров и услуг для внутреннего потребления, продукции коллективного характера (услуги городского общественного транспорта, проектирование и строительство зданий и сооружений общественного назначения, строительство и обслуживание инженерных сооружений и коммуникаций, уборка улиц, сбор и вывоз мусора, содержание парков, полиции, пожарной охраны, тюремной службы и т.д.), а также в сферах оборонного заказа и научных исследований.

В последние годы складываются новые черты и новое качество системы контрактов государства с институциональными партнерами. К основным особенностям такой новой системы относятся:

1) **Изменение структуры спроса на услуги частного сектора:** спрос на рутинные и несложные услуги составляет незначительную часть спроса общественного сектора. В настоящее время быстро растет спрос государственного сектора на услуги сложного содержания с высоким научным компонентом - юридические, аудиторские, консалтинг различного профиля, бухгалтерские, и, прежде всего, на информационные услуги и новые виды коммуникаций, которые удовлетворяют, как правило, специализированные и высокопрофессиональные частные или некоммерческие фирмы. Если раньше госзаказ осуществлялся на поставку услуг стандартных и несложных, то сегодня специализированные частные компании практически повсюду осуществляют управление и обслуживание информационных сетей государственных учреждений. В странах дальнего зарубежья по договорам с властями разных уровней частные фирмы занимаются составлением и анализом бюджетов, сбором налогов, охраной общественного порядка и даже содержанием тюрем или управлением ими и т.п., т.е. выполняют функции, ранее бывшие исключительной прерогативой государства.

Сфера контрактных отношений охватывает и услуги социально-культурного блока, растущие объемы которых выполняются в частном или некоммерческом секторах. В США, например, некоммерческие организации "Голубой крест" и "Голубой щит", а также множество частных страховых компаний по контрактам с государством осуществляют медицинское страхование определенных категорий населения [54].

2) **Расширение спектра применяемых видов контрактов:** ранее контракты купли-продажи товаров и услуг, сегодня масса других типов хозяйственных отношений — контрактов на управление, договоров аренды государственного имущества, в том числе франчайзинг, долгосрочные концессии и т.п. Так, например, в США практикуются соглашения городских властей с местным университетом на управление системой школьных учреждений, с частными фирмами - на управление учреждениями стационарной психиатрической помощи, рекреационными зонами и парками, учреждениями дошкольного воспитания и т.д.

Важнейшими изменениями в контрактном механизме является перенос акцентов в договорах на их экономическую сторону: цены, нормативы возмещения затрат, формы и сроки оплаты товаров и услуг, стандарты качества, санкции за нарушения, а также на конечные результаты.

3) Контрактные отношения утверждаются и в рамках общественного сектора: одни государственные организации покупают услуги других, если потом по тем или иным причинам это выгоднее, чем выполнять работу собственными силами. В США, например, одни муниципалитеты прибегают к услугам других по составлению бюджетов, разработке тех или иных программ, и т.п., если их не удовлетворяет работа собственных подразделений. Нередко по контрактам в соседних районах работают полицейские службы. В Великобритании органы управления здравоохранением заключают контракты с медицинскими учреждениями, входящими в состав Национальной системы здравоохранения.

Возможность использования рыночных подходов в социальном блоке общественного сектора теоретически обосновывается присутствием частного компонента в потреблении этих услуг: при наличии нескольких производителей потребитель ищет и может выбрать вариант, наиболее для него предпочтительный. Путем разделения производителя и потребителя, предоставления производителям большей самостоятельности в хозяйственных операциях, а потребителям - возможности выбора услуг в зависимости от их цен, качества, и других параметров создается основа для установления между ними рыночных отношений, однако, не в полной мере, а с ограничениями, определяемыми принципами общественной экономики [54].

Модель оказания услуг, таким образом, трансформируется: распределительный механизм замещается актом купли-продажи услуг, хотя и не в классическом, а в приближенном к нему варианте. В итоге в общественном секторе более четко определяются стоимостные, объемные, структурные и другие параметры спроса, а предложение нацеливается на его более полное удовлетворение и экономию затрат [54,55].

Многие современные исследователи функций общественного сектора хозяйства обосновывают преимущества использования конкурентного механизма для более целенаправленной, рациональной и динамичной аллокации ресурсов и для снижения затрат на каждую программу или проект при повышении их полезной отдачи [56,57,58].

Потенциал применения конкурентного механизма или элементов рынка в целях повышения эффективности общественного сектора, прежде всего, раскрывается в сфере его взаимодействия с негосударственными структурами при реализации хозяйственных сделок по рыночной модели купли-продажи товаров или услуг. Расширяется практика рыночного тестирования условий производства и потребления многих видов продукции: государственные заказы на товары и услуги размещаются посредством механизма торгов или конкурсов при обязательном участии в них фирм и организаций любой формы собственности. И помимо контрактных сделок все более утверждается практика сопоставления затрат и результатов в государственных учреждениях с показателями деятельности аналогичных или близких по назначению частных структур [59,60,61]. Это касается всех сфер деятельности государства без исключения. Например, обучение безработных на базе государственных школ и частных сопоставляется не только по затратам на одного работника, но и по

факту его трудоустройства на постоянную работу.

Конкретные формы квази-рыночных отношений заметно варьируют в зависимости от отраслевой специфики. В сфере образования главное внимание уделяется активизации фактора спроса и развертыванию на этой основе конкуренции. Усиливается роль потребителей, поскольку родители и учащиеся получают информацию об учебном процессе в разных школах, что необходимо для принятия ими решений относительно выбора учебных заведений и курсов и перевода учеников из одного в другое. Весьма важна при этом и сама возможность выбора. Объемы финансирования учебных заведений ставятся в зависимость от результатов их работы, в частности в форме ваучеров, т.е. письменных финансовых поручительств от государства с правом для их получателей самостоятельного выбора учебных заведений. Конкуренция за средства учеников, возникающая при свободном выборе ими учебного заведения, ученых курсов и т.п. ведет к совершенствованию учебного процесса. Внедрение в сферу школьного образования конкуренции и права выбора учебных заведений в порядке эксперимента в некоторых городах США привело к улучшению качества обучения: повысился средний балл успеваемости, выросло число поступивших в вузы [62].

Финансирование самих потребителей в той или иной форме применяется и в других видах социальных услуг. В ряде стран определенные категории населения получают не государственное жилье, а гранты или субсидии на его приобретение и могут избрать любой вариант, в том числе и более дорогой, дополнив эти средства собственными взносами. В США и Франции субсидируется посещение детьми детских дошкольных учреждений, субсидируются потребители для проезда на городском транспорте.

Конкретные механизмы квазирыночных отношений в сфере здравоохранения существенно различаются по странам в зависимости от модели институциональной организации и финансирования системы здравоохранения, а также по видам медицинского обслуживания. Так, реформой здравоохранения Великобритании предусматривается создание внутреннего рынка: местные органы здравоохранения и группы врачей общей практики ныне вступают в роли покупателей больничных услуг для своих пациентов.

По программам переквалификации рабочей силы финансируют не учреждение, а самого работника, который выбирает наиболее приемлемый для него вид профессионального обучения. Рыночный принцип "деньги следуют за потребителем" все чаще применяется в бюджетном финансировании многих сфер. Даже субсидии по программам помощи аграрному сектору направляются непосредственно в адрес фермеров (за 1 литр молока определенного содержания белка), а не на поддержание уровня цен и другие косвенные формы поддержки.

По мере расширения сферы действия новых хозяйственных механизмов в общественной экономике возрастает актуальность оценок их целесообразности и результативности. С большой точностью и полнотой поддается измерению эффективность контрактной системы, где сравнительно легче рассчитать и затраты и результаты. Проводимые в странах мира регулярные исчисления

экономии государственных расходов при передаче в хозяйственное ведение частному сектору объектов инфраструктуры показывают, что экономия расходов в ряде муниципалитетов Швеции составила:

- на поддержание дорожного хозяйства и парков, систему водоснабжения и сброс отходов составила 10-19%;
- на уборку мусора – до 25%;
- на рекреационные услуги – 9-15%;
- на услуги детских дошкольных учреждений – 15% [63].

В Великобритании эффект от применения контрактов с частным и некоммерческим сектором в среднем оценивался в 6%, но в ряде случаев достигал 25%.

Еще более высокую эффективность показывает перенесение контрактных операций в Интернет. Здесь экономия достигается за счет более конкурентных торгов, снятия географических и временных ограничений по доступу к конкурсам его возможных участников, обработки заказов в режиме реального времени.

Эффективность контрактных отношений, по свидетельству экспертов, зависит от многих условий, в первую очередь от интенсивности конкуренции, которая в свою очередь возрастает с расширением круга участников торгов, особенно за счет негосударственных структур. Частные фирмы как правило предлагают более выгодные для организаторов условия контрактов, в основе которых лежит мотивация к завоеванию рыночной ниши и риска потери контракта, который заставляет их жестко контролировать затраты и отслеживать результаты.

Институциональное партнерство имеет ещё одну немаловажную сторону – общую экономию общественных ресурсов за счет того, что государственный сектор вынужден подтягиваться к конкурентам по экономическим показателям: конкуренция заставляет их изучать и учитывать рыночную конъюнктуру. Даже в случае победы на конкурсе государственной организации вполне реальная угроза потери контракта на будущих торгах вынуждает её тщательно контролировать издержки и добиваться наилучших результатов. По мере развития контрактных отношений государственные организации нередко демонстрируют более высокую экономичность в сравнении с частными и некоммерческими. Конкуренция за контракты заставляет и частный сектор работать более продуктивно.

Использование контрактного механизма эффективно, только если выполняется целый ряд организационных требований:

- профессиональная организация торгов;
- невысокие транзакционные издержки организации торгов;
- невысокие расходы на контроль за выполнением контракта;
- всесторонний анализ контрактов: как экономический, так и социальный.

Необходим не только учет затрат, но всевозможных последствий, поскольку контракт дешевый на первый взгляд, оказывается не самым экономичным, или не вполне достигающим социальных целей впоследствии.

В серьезные проблемы вырастает лоббирование чьих-либо интересов, а

также коррупция, неизбежная при организации конкурсов. Эти проблемы решаются путем привлечения к организации торгов независимых фирм, менеджеров, открытого характера конкурсов, расширения круга его участников.

По мнению исследователей, чем больше рыночных черт интегрируется в тот или иной процесс, тем больше выгоды, меньше неожиданностей и проще осуществлять контрольные функции, а транзакционные издержки оказываются ниже предполагаемых [64].

Для эффективного функционирования квази-рыночного механизма необходимо соблюдение некоторых условий:

- свобода выбора потребителями производителей услуг,
- максимально полная информация относительно рыночной конъюнктуры,
- наличие нескольких конкурирующих производителей,
- наличие стимулов у потребителя к поиску нужных услуг.

Система ваучеров в школьном образовании США, описанная нами выше, дает нам пример такого механизма. Только в том случае, если потребители, руководствуясь своими предпочтениями, самостоятельно и заинтересовано контролируют качество и другие параметры приобретаемых благ, механизм нормально работает и сфера услуг развивается по пути улучшения качества предоставляемых услуг.

Вовлеченность населения в развитие инфраструктурных отраслей многообразна по формам и быстро набирает силу во многих сферах:

- участие родителей и умножение их прав в управлении школами подрывает монополию школьной администрации в сфере образования;
- вводится подотчетность населению учреждений социальной сферы: местная администрация и руководство учебных заведений в законодательном порядке обязаны представить родителям детальную информацию об учебном процессе, финансовой деятельности, успеваемости учащихся; медицинские учреждения периодически информируют население о результатах работы и проблемах медицины и получают оценки своей деятельности;
- общепринята практика систематических опросов населения относительно самых разных аспектов работы учреждений социальной и городской инфраструктуры.

Таким образом, обобщая результаты нашего исследования можно сделать выводы, что участие государства в экономической и социальной жизни общества в развитой экономике претерпевает ряд изменений. Целью участия государства в социально-экономической жизни общества является переход к устойчивому развитию с непрерывным ростом качества жизни населения на основе конкурентоспособности экономики. Нами выделены два основных приоритета: стимулирование конкурентоспособности национальной экономики и повышение эффективности государственного участия со всех сферах жизни общества. Последний приоритет реализован на основе следующих мер: расширение институционального партнерства; концентрация государственного контроля на итоговых результатах хозяйственной деятельности и её эффективности; регулирование конкуренции в общественном секторе.

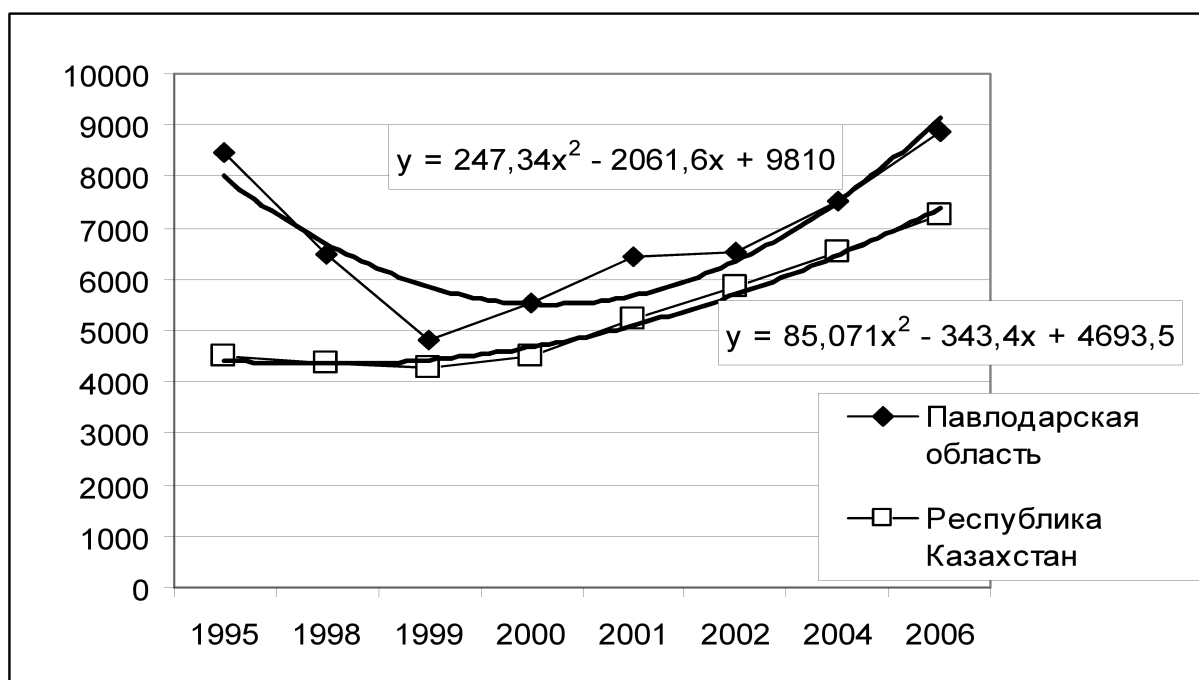
2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Анализ обеспечения населения социальными услугами в Павлодарской области

Поступательный экономический рост в Республике Казахстан и её регионах позволил сформировать условия для роста уровня жизни и благосостояния населения. Казахстан в настоящее время относится к числу динамично развивающихся экономик мира, что, безусловно, позволяет формировать ресурсы для усиления социальной ориентации его экономической системы.

Экономические результаты развития региона по их воздействию на уровень жизни населения в наиболее общем выражении измеряются на основе индикаторов «ВРП на душу населения», «Покупательная способность доходов населения» и «Доля государственных расходов на удовлетворение социальных потребностей населения» [65,66].

Анализ статистических данных по первому индикатору говорит о том, что оживление, переходящее в экономический рост началось в 1999 году, при этом Павлодарская область характеризуется как большей глубиной падения ВРП с 1995 по 1999 годы, так и более интенсивными темпами роста с 2000 по 2006 годы (рисунок 2.1).



Примечание: рассчитан на основе [65,66]

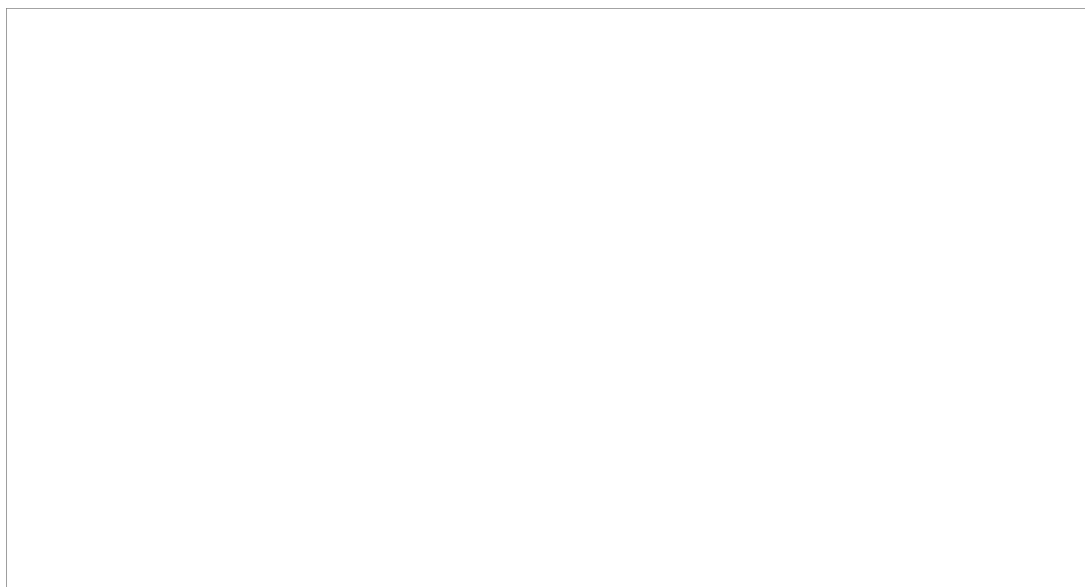
Рисунок 2.1 – ВВП Республики Казахстан и ВРП Павлодарской области на душу населения по ППС, в текущих ценах (в долларовом выражении)

Коэффициент полиномиального тренда в Павлодарской области больше, чем в Республики Казахстан – 247,34 против 85,071, что свидетельствует о

более интенсивном экономическом росте на душу населения.

Необходимо отметить, что в настоящее время Павлодарская область имеет более высокий показатель ВРП на душу населения, чем Республика Казахстан в целом.

Покупательная способность населения, измеряемая через соотношение разных видов доходов с прожиточным минимумом в Павлодарской области практически по всем видам доходов выше среднереспубликанского уровня (рисунок 2.2).



Примечание:

Индекс 1 – Соотношение доходов, использованных на потребление, с прожиточным минимумом в Павлодарской области и Республике Казахстан

Индекса 2 – Соотношение среднемесячной номинальной заработной платы с прожиточным минимумом в Павлодарской области и Республике Казахстан

Индекс 3 – Соотношение среднего размера назначенной пенсии с прожиточным минимумом в Павлодарской области и Республике Казахстан

Рисунок 2.2 – Индексы, оценивающие покупательную способность доходов в Павлодарской области со среднереспубликанским уровнем

Покупательная способность доходов, использованных на потребление, в Павлодарской области выросла по сравнению со среднереспубликанским значением с 1,13 до 1,15 раз. Покупательная способность номинальной заработной платы в 2006 году, как и в 2000 году выше среднереспубликанской, но преимущество уменьшилось с 1,03 до 1,02 раза. Покупательная способность средней назначенной пенсии с прожиточным минимумом также выше среднереспубликанской в 1,05 раза.

Одним из наиболее значимых результатов экономического развития является изменение доли государственных расходов на социальную сферу (таблица 2.1).

За период с 2000 по 2006 годы доля госрасходов на социальное обеспечение и социальную помощь прирастала меньше, так как происходила

реструктуризация социальной помощи, переход её на принцип адресности, кардинальная смена видов пособий и замены их на другие. За период 2006-2005 годы темп прироста была даже отрицательным.

В целом за период 2000-2006 годы среднегодовой прирост доли госрасходов был незначительным: 3% по государственным расходам на образование и 6% по государственным расходам на здравоохранение. За период 2005-2006 годы темпы прироста иные – 15,3% прирост доли госрасходов на образование и 30% прирост доли госрасходов на здравоохранение. Эти тенденции говорят об увеличении социальной ориентации бюджета.

Таблица 2.1 – Воздействие экономических результатов развития региона на уровень жизни населения, 2000-2006 гг.

Макроэкономические показатели	2000	2006	Среднегодовой темп прироста 2006/2000, %	2005	Темп прироста 2006/2005, %
Доля госрасходов на соцобеспечение и соцпомощь в ВРП, %	0,8	1	0,4	0,9	-11
Доля госрасходов на образование в ВРП, %	2,5	3,0	3	2,6	15,3
Доля госрасходов на здравоохранение в ВРП, %	1,5	2,1	6	1,6	30
Примечание – Составлено и рассчитано автором на основе источника [66,67]					

Увеличение доли госрасходов на услуги сферы здравоохранения выразилась в росте обеспеченности населения медицинскими учреждениями и персоналом. Если период с 1995–1998гг. характеризуется сокращением таких показателей функционирования сферы здравоохранения, как количество больничных организаций - на 34,7 %, число больничных коек на 32,8 %, численность врачей на – 7,04 %, численность среднего медицинского персонала на 24,3 %, то тенденция за 2000-2006 годы имеет положительную динамику (таблица 2.2).

Показатели, косвенно оценивающие качество оказания медицинских услуг через численность населения на одного врача и на одного работника среднего медицинского персонала сокращаются, что в целом свидетельствует об уменьшении нагрузки на одного медицинского работника. Позитивным фактом является также рост количества больничных организаций и рост посещений на 100 тысяч человек населения.

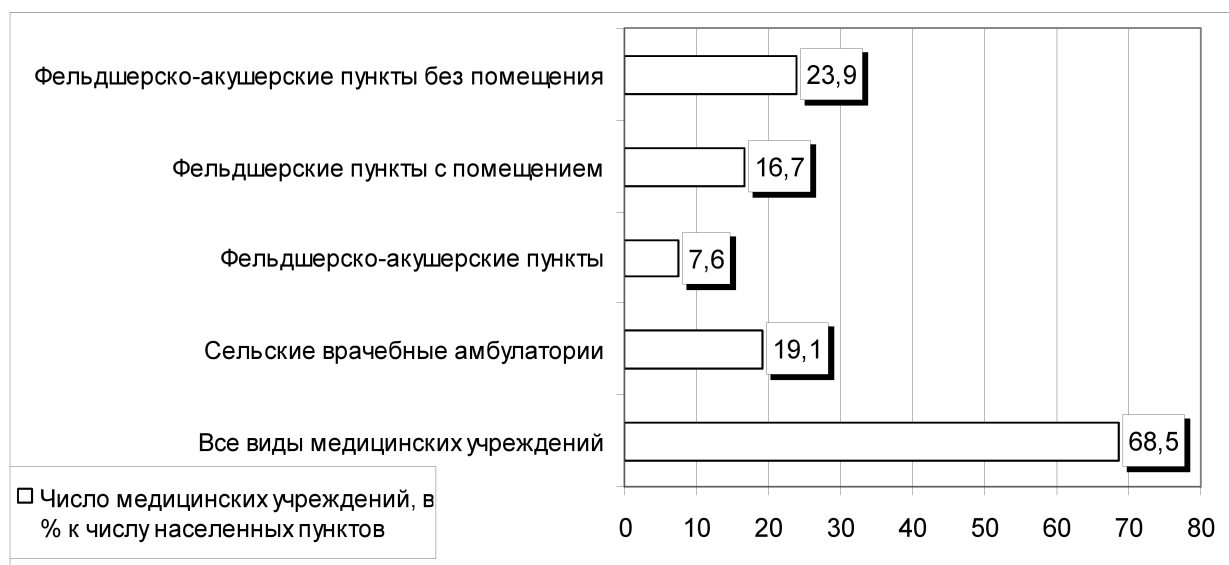
Обеспеченность населенных пунктов в сельской местности инфраструктурой сферы здравоохранения по всем видам медицинских учреждений покрывает только 68,5% населенных пунктов. (Рисунок 2.3)

При этом сельские врачебные амбулатории имеются только в 19,1% сельских населенных пунктов Павлодарской области, фельдшерско-акушерские пункты расположены в 7,6%, фельдшерские пункты с помещением в 16,7% поселков, фельдшерско-акушерские пункты без помещения - 23,9%

населенных пунктов в сельской местности.

Таблица 2.2 – Количественная характеристика обеспеченности населения медицинскими учреждениями и персоналом, 2006/2000гг.

Показатели	Единица измерения	2000 г.	2006 г.	Изменен. в %
Количество больничных организаций, единиц	единиц	61	74	121
Численность врачей	на 10 тыс. населения	33,5	38,7	116
Численность среднего медицинского персонала	на 10 тыс. населения	72	83,8	116
Обеспеченность населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями	Посещений на 100 тыс. населения	187,5	198,4	106
Численность населения на 1 врача	человек	301	260	86
Численность населения на одного среднего медицинского работника	человек	140	119	85
Примечание – рассчитана автором по [66]				



Составлен по [68]

Рисунок 2.3 – Инфраструктура здравоохранения в сельской местности, %

За период с 2003 по 2005 годы структура смертности по основным классам причин фактически не изменилась. За период на 2,43% увеличилась доля смертей от заболеваемости новообразованиями и на 1% от заболеваемости инфекционными болезнями, соответственно на 4,63% уменьшилась доля смертности от болезней системы кровообращения.

Характерной особенностью Павлодарской области является высокий удельный вес смертности от заболеваемости системы кровообращения, в то время как на уровне страны эта группа занимает третье место с удельным весом 12,2%. По впервые установленным диагнозам эта группа составляет 516,8

случаев на 100 тыс. человек, а по числу смертей 521,27 случаев на 100 тыс. человек.

Таблица 2.3 – Структура смертности населения по основным причинам, %

Причины	2003 На 100 тыс. человек	2005 На 100 тыс. человек	Структура за 2003, %	Структура за 2005г., %	Структурные сдвиги, %
Инфекционные болезни (туберкулез)	26,41	23	2,72	2,45	-0,26
Новообразования	133	151	13,69	16,12	2,43
Кровообращения	585,27	521	60,23	55,60	-4,63
Дыхания	56,23	53	5,79	5,66	-0,13
Пищеварения	29,81	34	3,07	3,63	0,56
Травмы, несчастные случаи	141,02	155	14,51	16,54	2,03
Примечание – составлена автором по [68]					

Одними из основных индикаторов качества медицинских услуг, наблюдаемых международными организациями, типа ПРООН, ВОЗ и другими являются коэффициенты материнской и младенческой смертности, которые характеризуют не только демографическое развитие, но и уровень здравоохранения в целом, поскольку в мировой практике смертность беременных женщин также учитывается при расчете показателя материнской смертности (таблица 2.4).

Таблица 2.4 – Показатели материнской и младенческой смертности в Павлодарской области, с 1995-2005 гг.

Показатели	1995	2000	2004	2005	Абсолютный прирост/ снижение 2005/2000	Среднее значение по ОЭСР
Коэффициент материнской смертности, на 100 тыс. родившихся живыми	40,8	56,6	41,3	28,9	-11,9	Среднее значение 3,3 смертей на 100 тыс. живорожденных.
Коэффициент младенческой смертности, на 1000 родившихся живыми	27,1	26,6	15,9	14,2	-12,9	Среднее значение 4,8, в Швеции, Японии – 3,0, Германии, Норвегии – 4,0, США – 7,0
город	-	24,4	13,6	12,1	-12,3	Н.д.
село	-	27,3	20,5	17,8	-9,5	Н.д.
Примечание – рассчитана автором по [69,70]						

В Павлодарской области Казахстане в 2004 году по сравнению с 1995г.

коэффициент материнской смертности снизился на 11% на 100 тыс. родившихся живыми, коэффициент младенческой смертности снизился на 12,9 % на 1000 родившихся живыми. Несмотря на положительную динамику в целом по периодам, нестабильность снижения показателей смертности, наличие разнонаправленных измерений (то +, то -) в разные годы позволяет сделать вывод о неустойчивости достигнутых результатов.

Основным отрицательным аспектом в проводимом до сих пор процессе реформирования сферы здравоохранения явилось то, что государство, постепенно меняя старые, адаптированные и относительно отлаженные механизмы многоступенчатой медицинской помощи населению, адекватно не реагировало на меняющиеся условия в медицинской сфере. Не была проведена необходимая эффективная реструктуризация государственной и формирующейся частной сфер здравоохранения, медицинской и фармацевтической промышленности. На развитие системы здравоохранения влияет целый комплекс факторов, основным из которых остается проблема финансового обеспечения, оказывающая прямое воздействие на слабую эффективность функционирования отрасли.

Эффективность использования ограниченных государственных ресурсов в системе здравоохранения требует определения приоритетных направлений финансирования с реализацией дифференцированного подхода к финансированию сельской и городской сети системы здравоохранения.

Нынешняя ситуация в системе здравоохранения всё ещё характеризуется низким уровнем бюджетного финансирования. Согласно государственной программы реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005-2010 годы в систему здравоохранения направляются и будут направлены средства республиканского и местных бюджетов, а также другие средства, не запрещенные законодательством Республики Казахстан. Общие затраты из государственного бюджета на реализацию Программы составят 165 658,5 млн. тенге, в том числе из средств республиканского бюджета 134 609,9 млн. тенге, из средств местных бюджетов 31 048,6 млн. тенге (смотри таблицу 2.5).

В 2008-2010 годы предполагается ежегодное увеличение объема финансирования отрасли с доведением его до 4% ВВП к 2010 году.

Одним из показателей неэффективности распределения ресурсов является их неравномерное распределение между сельской и городской сетью здравоохранения.

Разница между максимальным и минимальным объемом финансирования на одного жителя в 2005 году составила 5,3 раза.

Обеспеченность и качество услуг здравоохранения имеет сильную корреляционную связь с уровнем рождаемости и смертности населения. Анализ динамических рядов коэффициентов рождаемости (КР) и смертности (КС) населения в Павлодарской области в сравнении с Республикой Казахстан позволяет увидеть следующие тенденции:

– Положительный прирост смертности (что само по себе является негативным фактом) имеет место и в Казахстане и в Павлодарской области, но в

области среднегодовой прирост показателя выше, чем в стране в целом – 0,18 против 0,05.

Таблица 2.5 – Объемы финансирования национального здравоохранения в 2005 – 2007гг.

По годам	Всего, млн. тенге	Из республиканского бюджета	Из местного бюджета
2005 г.	42 877,8	32 766,2	10 111,6
2006 г.	65 330,5	54 974,5	10 356 0
2007 г.	57 450,2	46 869,2	10 581,0
Примечание – источник: Государственная программа реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005-2010 годы Астана, 2004 год (утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2004 года №1438)			

– Уровень рождаемости в Казахстане значительно выше, чем в Павлодарской области, что в целом соответствует исторически сложившейся разнице между центральной и северной частью Казахстана и его юго-западной частью.

Выявленные тенденции позволяют сделать вывод о том, что здравоохранение в Павлодарской области играет скорее негативную роль, чем положительно влияет на демографические тенденции в области.

Разница между городской и сельской местностью в области статистически выражается в том, что результаты экономического роста положительно сказались на городской рождаемости, что явно проявилось с 2003 года, в то время как в сельской местности рождаемость фактически сохраняется на уровне 2001 года (рисунок 2.4).

Уровень смертности за этот период фактически не изменился, причем исторически в городе он выше, чем в сельской местности, прежде всего, из-за производственного травматизма и экологии.

Сохранение уровня смертности выражается в том, что не фактически увеличивается средняя продолжительность жизни, которая в 2000 году составляла 65 лет, а в 2006 составила 65,8 года, но целиком за счет увеличения продолжительности жизни женщин: 70,7лет в 2000 году и 71,8лет в 2006 году, в то время как у мужчин средняя продолжительность в 2000 году была 70,7 лет, а в 2006 году стала 71,8 лет.

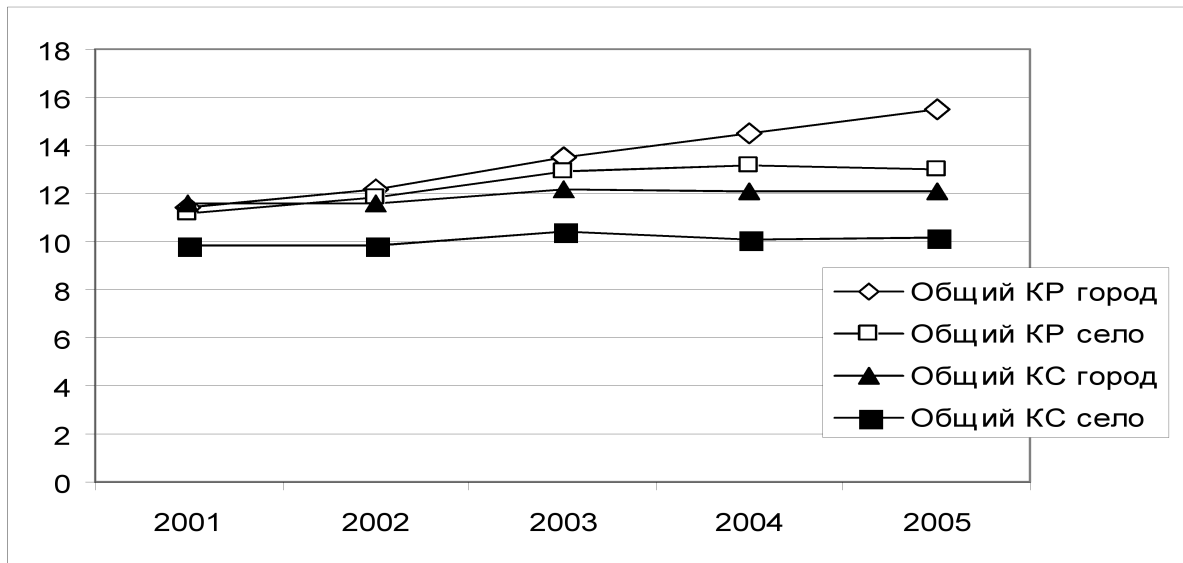
Таким образом, можно предположить, что падение объемов бюджетного финансирования, имевшее место в трансформационный период и выразившееся в значительном снижении уровня обеспеченности медицинскими услугами, до сих пор в полной мере не преодолено, что подтверждается рядом важнейших демографических индикаторов, тесно взаимосвязанных с уровнем услуг здравоохранения.

Не менее важную роль в процессе развития человеческого потенциала играет уровень услуг образования.

Общие показатели развития сферы образования в Павлодарской области за период с 2001 по 2005 годы характеризуются положительными сдвигами, чем по Республике Казахстан в целом (таблица 2.6).

По этим показателям изменения позитивные, в то же время по сельской

местности как в целом по Казахстану, так и по Павлодарской области участие молодежи в разных стадиях образования уменьшилось.



Примечание: рассчитан и составлен по [66]

Рисунок 2.4 – Рождаемость и смертность в городской и сельской местности Павлодарской области, 2001-2005гг.

Таблица 2.6 – Показатели развития сферы образования Павлодарской области, 2000-2006 гг.

Показатели	Е.и.	Павлодарская область		Изменение 2006/2000	Республика Казахстан		Изменение 2006/2000
		2000	2006		2000	2006	
Совокупная доля учащихся всех ступеней образования в возрасте 6-24 года	%	71,5	80,5	9	70,7	78,7	8,0
		80,6	99,7	19,1	81,5	92,2	10,7
		58,2	54,9	-3,3	58,8	56,3	-1,5
город							
село		17,6	31,4	13,8	19,4	23,0	3,6
Уровень охвата детей дошкольными программами		30,3	37,3	7	25,2	28,1	3,1
город	ед.				14,1	17,3	4,2
село		1,6	21,6	20			
Число общеобразовательных школ		488	474	-14	8309	8211	-98
		111	123	12	2051	2141	90
город	ед.	377	351	-26	6258	6080	-178
село							

Примечание – рассчитана по [66]

Совокупная доля учащихся в сельской местности сократилась больше, чем в среднем по Казахстану - 3,3% против -1,5%.

Сокращение участия сельской молодежи ступенях официального образования является общеказахстанской проблемой, так как при росте уровня образования в целом, структура социальной группы молодежи по степеням образования изменяется в сторону больших долей «основного общего» и «начального общего» образования.

Уровень охвата детей дошкольными программами в целом по области увеличился на 13,8%, при этом в городе на 7%, а в сельской местности на 20%. Особенно значительная разница имеет место по селу, т.к. в целом по республике показатель имеет отрицательный прирост 4,2%

Дошкольное воспитание и обучение – первый уровень непрерывного образования, создающий развивающую среду для полноценного формирования личности ребенка с учетом возрастных и индивидуальных способностей. Право детей на дошкольное воспитание и обучение обеспечивается сетью дошкольных организаций, дошкольных классов общеобразовательных школ, а также дошкольными группами детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и дошкольными группами в во внешкольных организациях. Содержание воспитания и обучения на первом уровне должно обеспечивать специфичные виды деятельности и направления развития ребенка, его последующую адаптацию к школьной обстановке.

Вместе с тем в дошкольном образовании имеется ряд проблем. В настоящее время только около 40 % детей в дошколе обеспечено учебниками за счет местных бюджетов. В действующих детских садах морально и физически устарели мебель, спортивный инвентарь, библиотечный фонд, игрушки, наглядные средства обучения. Только 58 % районных и городских отделов образования укомплектованы специалистами по дошкольному воспитанию [72].

Согласно государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2005–2010 годы в республике законодательно введена обязательная и бесплатная дошкольная подготовка 5 (6) - летних детей. Социальная значимость данного решения состоит в том, что оно расширяет зону доступности обучения и воспитания, обеспечивает равные стартовые возможности для всех детей при поступлении в школу [72].

Вместе с тем, уровень охвата детей 5-6 лет такой подготовкой составляет в 2005 году в городах Республики Казахстан 43,7%, а в сельской местности 37,6%. В Павлодарской области эти значения несколько выше и составляют 51,2% в городе и 41,2% в сельской местности.

За период с 2000 по 2005 годы уровень безработицы снизился в Павлодарской области в 1,8 раза и в настоящее время является одним из самых низких в Республике Казахстан (таблица 2.7). Самым значительным было сокращение безработицы по селу – в 3,1 раза, во многом благодаря значительным агрегированным мерам поддержки государством сельскохозяйственного производства и переработки сельскохозяйственной продукции, которые продолжают в настоящее время.

Сокращение безработицы в Павлодарской области в сравнении с Республикой Казахстан в целом, было более значительным, особенно это

коснулось сельской местности и группы «мужчины».

По абсолютному значению уровень молодежной безработицы в Павлодарской области гораздо ниже, чем в целом по Казахстану, особенно это касается городской местности, где уровень в 2005 году на 5,1% ниже, чем в Республике Казахстан.

Таблица 2.7 – Показатели безработицы в Павлодарской области 2006/2000гг.

Безработица	Павлодарская область			Республика Казахстан		
	2000	2006	Снижение в разгах 2006/2000	2000	2006	Снижение в разгах 2006/2000
Уровень безработицы, %	13,9	7,7	1,8	12,8	8,4	1,5
город	13,0	9,4	1,4	12,3	9,4	1,3
село	15,4	4,9	3,1	13,5	7,1	1,9
мужчин* 2001	12,1	7,3	1,7	8,9	7,0	1,3
женщин*2001	13,5	11,7	1,2	12,0	9,8	1,2
Уровень молодежной безработицы, %**	13,2	9,8	1,3	19,1	14,3	1,3
город	21,9	12,1	1,8	23,6	17,2	1,4
село	16,9	10,8	1,6	15,1	11,8	1,3
мужчин	18,3	9,6	1,9	17,4	13,1	1,3
женщин	23,8	12,2	2,0	21,1	15,7	1,3
Примечание:						
* Данные представлены за 2001 год						
** Данные представлены за 2001 год						

Сокращение молодежной безработицы в Павлодарской области характеризуется более высокими темпами, чем в целом по Казахстану.

В целом, деятельность государственных отделов занятости стала более эффективной, очевиден рост трудоустроенных из числа обратившихся на 17,2% за период 2000-2005 годы и 9,8% за последние два года. Численность участников общественных работ прирастает незначительно, а процент трудоустроенных граждан из числа прошедших переподготовку значительно увеличился за пятилетний период – на 176,2%.

Программы реабилитации и трудоустройства инвалидов, активно реализуемые с 2004 года, имеют позитивные результаты по трудоустройству таких граждан, представляющих особенную социально-уязвимую группу населения.

Таким образом, подводя итог анализу обеспеченности населения Павлодарской области социальными услугами целесообразно сделать следующие выводы:

– Экономические результаты развития региона по показателю ВРП на душу населения являются более значительными, чем по Казахстану в целом. Покупательная способность доходов, использованных на потребление, в Павлодарской области за период с 2000 по 2005 годы выросла по сравнению со

среднереспубликанским значением с 1,13 до 1,15 раза.

- Социальная ориентация расходов областного бюджета возрастает, т.к. среднегодовые темпы прироста за период 2000-2006 год были гораздо ниже, чем за 2006 по сравнению с 2005 годом, особенно по здравоохранению.
- Рост обеспеченности услугами здравоохранения выразился в положительной динамике по таким показателям как численность врачей и медицинских работников средней квалификации на одного человека, но структура заболеваемости фактически не изменилась. В сельской местности наблюдается покрытие территории медицинскими учреждениями на 68,5% населенных пунктов. Наиболее позитивным результатом является значительное снижение материнской и детской смертности.
- Тенденции естественного прироста населения в Павлодарской области являются относительно неблагоприятными: смертность выше, чем в целом по Казахстану, а рождаемость ниже. Разница между городской и сельской местностью в области выражается в том, что результаты экономического роста положительно сказались на городской рождаемости, что явно проявилось с 2003 года, в то время как в сельской местности рождаемость фактически сохраняется на уровне 2001 года.
- Общие показатели развития сферы образования населения в Павлодарской области за период с 2001 по 2005 годы характеризуются немного более сильными положительными сдвигами, чем по Республике Казахстан в целом: более значительно увеличилось участие граждан в возрасте от 6 до 24 лет разными видами образования, более значительные масштабы охвата детей дошкольным образованием.
- Услуги государственных органов содействия занятости повысили свою эффективность по направлениям трудоустройство, трудоустройство после профессиональной подготовки и переподготовки, трудоустройство инвалидов в рамках программы реабилитации.

2.2 Субъекты и механизмы деятельности в социальной сфере

Социально-ориентированная экономика характеризуется наличием встроенных в социально-экономическую систему механизмов обеспечения принципов социальной справедливости, социального согласия, социальной защищенности и высокого качества жизни всех слоев (а не отдельных групп) населения. Такая система предполагает эффективное сочетание свободного предпринимательства и государственного регулирования, развитие социального партнерства, институционального партнерства в общественном секторе.

Государство, являясь гарантом национальной системы социальной безопасности и устойчивости, вырабатывает единую концепцию социальной ответственности и берет на себя обязанности по ее правовому, техническому и частично материальному обеспечению. Одновременно ответственность за достойное существование каждого человека должны разделить общественные (неправительственные) организации, предпринимательские структуры, поскольку разграничение социальной ответственности является

для бизнес-процесса.

- Участие в решении вопросов занятости в регионе: квоты на трудоустройство граждан с ограниченными возможностями, предоставление социальных рабочих мест для безработных региона, участие в программах переподготовки безработных на локальном рынке труда.
- Сооружение и ремонт инфраструктурных объектов социального назначения.
- Участие в качестве поставщика товаров и услуг для социальных целей, в том числе информационного, консалтингового характера.

Сотрудничество государства и частных структур осуществляется на основе *механизма социального партнерства (договорной механизм) и механизма финансирования государственных закупок.*

Механизм социального партнерства является организационным механизмом и осуществляется как на договорной, так и на финансовой основе. Так, «Соглашение между акиматом Павлодарской области, областным советом профсоюзов, Павлодарским филиалом общенационального союза предпринимателей и работодателей Республики Казахстан «Атамекен» по вопросам социального партнерства в сфере социально-экономических и трудовых отношений на 2007-2009 годы» предполагает развитие конструктивного сотрудничества и взаимодействия в следующих направлениях:

- Развитие экономики и предпринимательства;
- Развитие рынка труда, трудовых отношений и занятости населения;
- Развитие социальной политики, обеспечение социальных гарантий, охраны труда, здоровья и экологической безопасности;
- Совершенствование социального партнерства;
- Социальная ответственность бизнеса [73].

Основные направления сотрудничества и поставленные в рамках этих направлений задач рассмотрены в приложении А (таблица составлена автором по источнику [73]).

Необходимо отметить, что некоторые действия партнеров, о которых достигнута договоренность, предполагают также совместно финансирование проектов. Речь идет о таких проектах, как:

- Предоставление социальных рабочих мест для работников из целевых групп и рабочих мест для инвалидов.
- Активизация участия предприятий и организаций в софинансировании подготовки кадров в учебных заведениях начального и среднего профессионального образования.

Механизм государственных закупок предполагает классический финансовый механизм оплаты товаров для государственных больниц, школ, детских садов, социально-уязвимых групп населения (инвалидов) и других классических целей. На основе государственных закупок осуществляется закуп для населения услуг в сфере образования, здравоохранения, общественного питания, других персональных и социальных услуг.

Никакое государство не в силах с помощью законов и финансирования единолично обеспечить каждому гражданину социальную устойчивость (речь

идет о таких государственных формах социального регулирования, как средства из бюджетов и социальная помощь, и поддержка). На помощь здесь приходят и другие негосударственные институциональные формы поддержки.

При всем многообразии состава некоммерческого сектора и решаемых им задач целесообразно выделить и сгруппировать ряд их категорий на базе различий их деятельности [75,76].

К первому классу принадлежат организации НКС, фокусной группой которых являются сами их члены. Такие организации не входят в разряд благотворительных и действуют по принципу взаимных выгод в собственных интересах (профсоюзы, ассоциации пенсионеров) - (mutual benefit organizations). В таких организациях индивиды, выплачивая взносы, получают взамен осязаемые выгоды, превосходящие издержки, связанные с обязательствами или равные им.

Ко второму классу относятся две подгруппы неприбыльных организаций, официальной миссией которых является защита коллективных выгод - (public benefit associations).

Первая подгруппа – это неприбыльные неблаготворительные организации: культурно-просветительские, потребительские и экологические.

Вторая подгруппа – это неприбыльные благотворительные организации:

- Частные, корпоративные, общинные и семейные благотворительные фонды;
- Религиозные общины;
- Больницы, создаваемые на средства фондов и местных бюджетов;
- Центры сестринского ухода за престарелыми и инвалидами;
- Муниципальные школы;
- Некоммерческие центры семейных консультаций, психотерапевтической помощи;
- Организации, оказывающие помощь группам социального риска.

НКО, как составная часть гражданского общества, выполняют функцию связующего звена между властью и населением. Государство должно быть заинтересовано в развитии конструктивных контактов с НПО. Необходимость и неизбежность взаимодействия государства и НПО объясняется рядом объективных причин.

Во-первых, большинство НПО решают те задачи, на которые государственные органы, в силу различных причин, должного внимания не обращают. Это забота о малообеспеченных, больных, социально неблагополучных гражданах, содействие воспитанию и образованию детей и подростков, сохранение и развитие культуры, реальная защита прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией Республики Казахстан.

Во-вторых, в ряде случаев неправительственные организации действуют успешнее и экономичнее, чем государственные учреждения, в силу того, что они более гибки по сравнению с государственными органами и активнее применяют инновационные подходы к решению новых проблем.

В-третьих, укрепление демократического государства и развитие местного самоуправления, объявленное приоритетными направлениями внутренней

политики Казахстана, решающим образом зависят от формирования современного гражданского общества. Речь идет о разнообразных формах взаимодействия граждан, их добровольного участия в общественных делах. В роли «несущих конструкций» такого гражданского общества выступают именно НПО [77,78,79].

Многообразие практических действий НПО разных форм базируется на нескольких основных концепциях[80]:

- «Сервисная» концепция ставит цель - оказывать услуги населению (клиентам). Согласно этой концепции, государственные учреждения социального обслуживания строят свою деятельность на основе макроинформации и не могут учитывать особенности разных групп населения, местную специфику, а некоммерческие организации действуют более эффективно, они основаны на добровольной инициативе граждан, которые лучше понимают собственные проблемы. Ядром третьего сектора являются благотворительные организации.

- Концепция третьего сектора как сообщества групп саморазвития (Т. Клименкова) выделяет в деятельности некоммерческих организаций смысл, связанный с раскрытием человеческого потенциала. Работу по оказанию услуг общественные организации превращают в работу по развитию социальной активности и добровольной инициативы. Различие в оценке роли общественности со стороны государства и третьего сектора в этой модели очень четкое: для государства деятельность общественных организаций - это выполнение задач "социальной защиты" определенных групп населения. Работа, которую проводят организации третьего сектора - это не традиционная помощь "сверху", это во многом самопомощь, помощь себе тех групп, которые составляют общественные социальные ресурсы.

- Концепция социального действия (М. Либоракина) особо выделяет роль общественных движений. Их миссия - социальные изменения за счет коллективного действия. Общественные инициативы, выводя свои проблемы на уровень общественной и политической видимости и предлагая пути их решения, становятся своеобразной "лабораторией" социальной политики.

- Концепция третьего сектора в контексте гражданского строительства. В этой концепции третий сектор рассматривается в рамках строительства гражданского общества (М. Флямер). За политическим влиянием стоит их способность привлекать на свою сторону (сторону выражаемой ими социальной проблемы) широкие круги населения и организовывать гражданское сопротивление. Конкретные формы влияния (от ненасильственных акций протеста до общественных экспертиз законопроектов) зависят от доминирующего типа политической культуры.

Законодательство РК «Об общественных объединениях» в начале 90-х годов дало мощный импульс развитию НПО в Казахстане, была создана общая организационно-правовая основа для деятельности самодеятельных организаций и окончательно легализована возможность участия казахстанских граждан в общественных организациях, создаваемых на добровольной и независимой основе. Так, на 1 декабря 1993 года число зарегистрированных

общественных объединений составляло уже 2846 [81].

Следующий этап в развитии отечественного неправительственного сектора связывается с приходом зарубежных и международных донорских организаций и оказанием ими поддержки местным НПО, в том числе в виде грантов. Сегодня мы можем говорить о наступлении нового этапа взаимоотношений государства и неправительственных организаций, определенные признаки которого наблюдаются и в законодательной сфере. В самом начале 2001 года был принят Закон «О некоммерческих организациях». В соответствии с Законом Казахстана «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001, к ним относятся:

- учреждение (государственное и частное),
- общественное объединение,
- фонд (частный, корпоративный, общественный, государственный),
- потребительский кооператив,
- религиозное объединение,
- некоммерческое акционерное общество,
- иные: нотариальные, торгово-промышленные, аудиторские палаты, коллегии адвокатов, КСК.

Оценивая деятельность НКО в Республике Казахстан можно выделить два основных этапа.

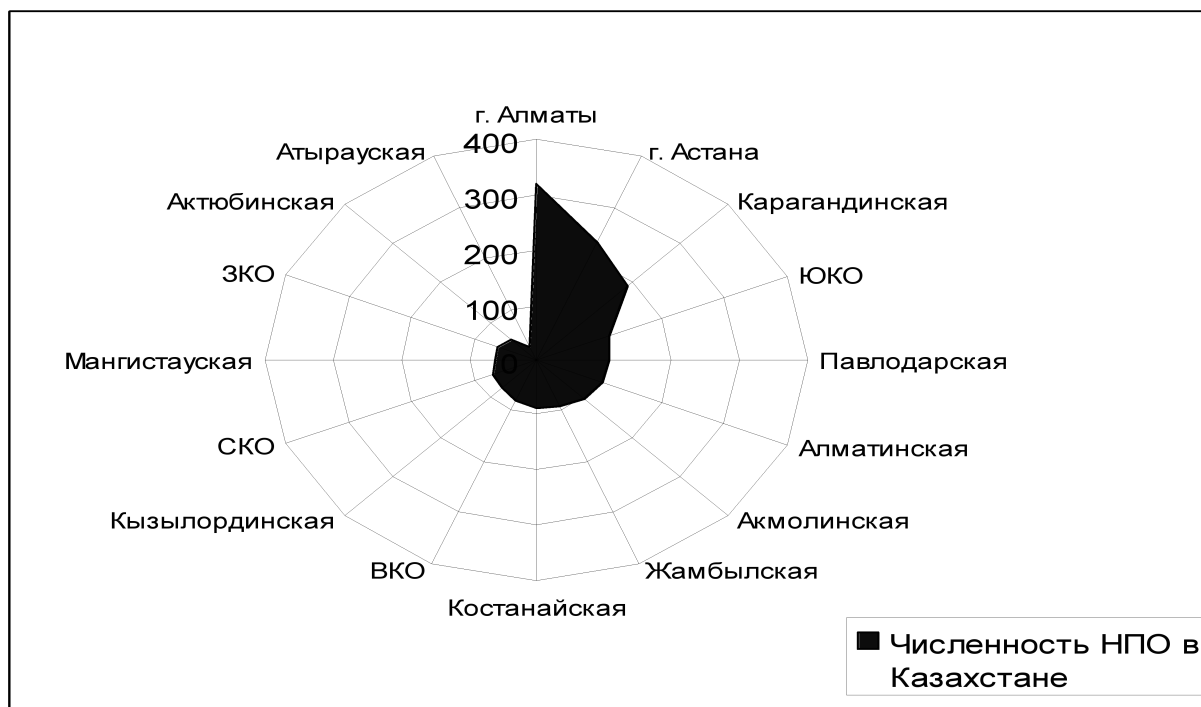
Относительно распределения НКО по регионам Казахстана следует отметить, что наибольшее количество НКО характерна для южной (17%) и северной (12%) столиц, а концентрация НКО в соответствующих областях, Алматинской и Акмолинской, одинаковая и составляет 6%. По количеству НПО Павлодар занимает пятое место. Приблизительно одинаково количество НПО (4% - 6%) во всех остальных областях, с небольшим преобладанием в Южно-Казахстанской области - 7%, наименьшее количество НПО в Атырауской области - 2%.

Значение деятельности НКО для уровня жизни домашних хозяйств отражается на макроуровне в системе национального счетоводства как составной элемент фактического потребления домашних хозяйств Республики Казахстан. Фактическое потребление домашних хозяйств включает как денежные доходы домашних хозяйств, так и трансферты в натуральной форме, то есть услуги, получаемые домашними хозяйствами безвозмездно.

Структура трансфертов в натуральной форме, получаемых сектором домашних хозяйств, по субъектам – источникам трансфертов, значительно изменялась в течение трансформационного периода (рисунок 2.7).

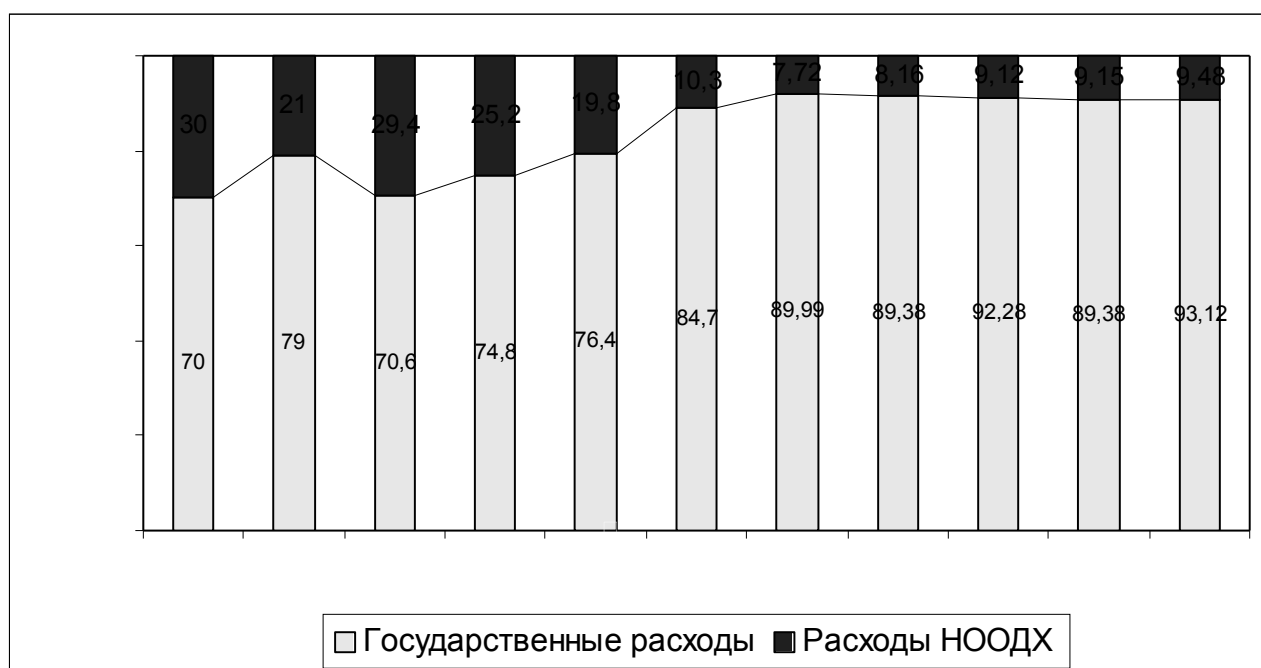
Доля социальных услуг, оказываемых некоммерческими общественными организациями, обслуживающими домашние хозяйства за 10 лет уменьшилась более чем в три раза. Во-первых, ряд общественных организаций ранее функционировал на государственные средства (общество инвалидов, общество охраны природы и др.), в условиях напряженного государственного бюджета это стало невозможно. Во-вторых, профсоюзы практически прекратили выполнять свои функции по оказанию социальных услуг работающему населению. В-третьих, религиозные организации, даже, несмотря на

количественный рост, играют несущественную роль в данном процессе. Некоторое увеличение доли НООДХ связано с политической активностью общественных политических организаций.



Примечание: составлен по [81]

Рисунок 2.6 – Количество НКО в Казахстане, 2006 г.



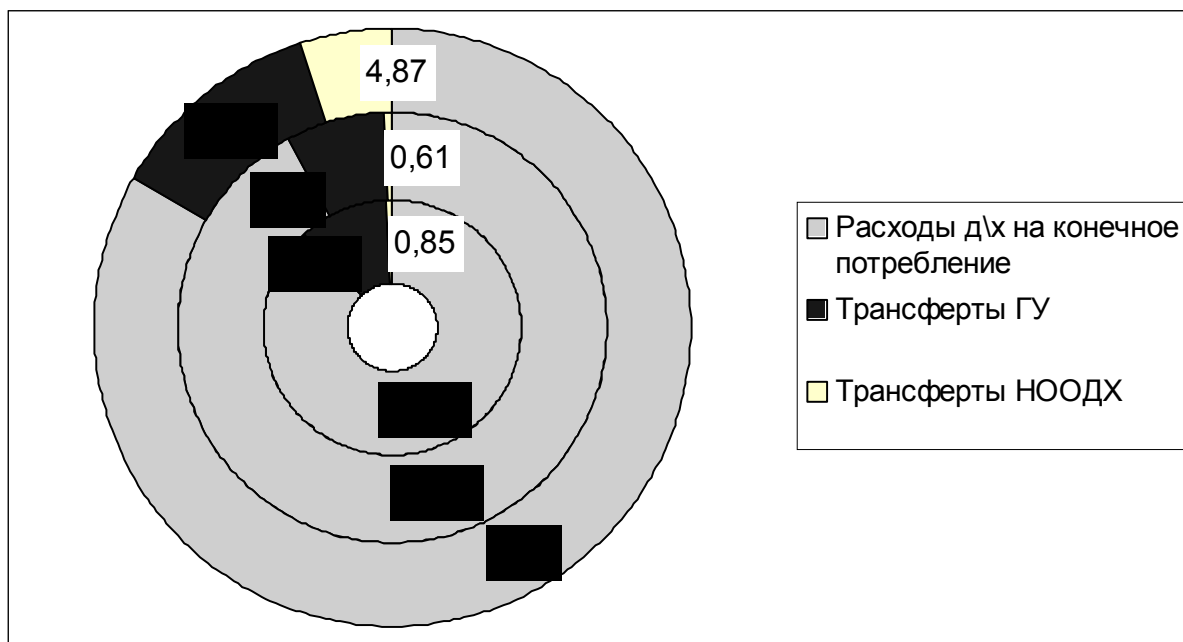
Примечание: рассчитан и составлен по: [82-86]

Рисунок 2.7 – Структура трансфертов в натуральной форме для домашних хозяйств, %

Конечным показателем потребления для сектора домашних хозяйств,

исчисляемых в системе СНС, является фактическое потребление домашних хозяйств, которое осуществляется за счет денежных расходов соответствующих домашних хозяйств на конечное потребление и натуральных трансфертов, полученных этими домашними хозяйствами от органов государственного управления и некоммерческих общественных организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Структура фактического конечного потребления домашних хозяйств за ряд лет представлена на рисунке 2.8.



Примечание: рассчитан и составлен по: [82-86]

Рисунок 2.8 – Структура фактического конечного потребления домашних хозяйств в 1990г. (верхний ряд), 2000 и 2006 гг., %

В структуре фактического потребления доля трансфертов НООДХ также несколько увеличилась, что в целом говорит о расширении сфер деятельности этих организаций и увеличении их роли в конечном потреблении домашних хозяйств.

Направления деятельности НКО в Казахстане [81] характеризуются согласно изложенным нами принципам классификации следующим образом:

- 1 класс: профсоюзы, ассоциации
- 2 класс: правозащитные НПО, экологические НПО
- 3 класс: благотворительные организации, оказывающие услуги социально-уязвимыми слоями населения, услуги в сфере здравоохранения, образования, культуры.

Сектор НКО, согласно законодательству Казахстана (как нами изложено в определениях и понятиях) представлен НПО, политическими партиями, религиозными и профсоюзными организациями.

Деление по секторам деятельности характеризует востребованность социально ориентированных НКО, что свидетельствует об остроте социальных

проблем: 66% от общего числа НКО - социально ориентированные, т.е. работают на защиту интересов социально уязвимых слоев населения (24%) и на организацию услуг в социальной сфере - в области образования, здравоохранения и культуры (42%).

Актуальность и общественная значимость деятельности правозащитных НПО, которые сегодня составляют значительную часть сектора, обусловлена во-первых, тем, что случаи нарушения тех или иных прав и свобод граждан в первую очередь со стороны государства, его органов и их должностных лиц стали все более и более частыми. Причем, больше других всевозможные ограничения и нарушения прав и свобод граждан допускают правоохранительные и судебные органы, которые на деле должны эти права и свободы защищать.

Анализ правозащитного движения в Казахстане показывает, что первыми в 1988-1989 гг. были созданы отделения казахстанского Всесоюзного добровольного историко-просветительского общества "Мемориал". В настоящее время функционирует общество "Адилет".

В 1990-1991 была создана Казахстанская ассоциация жертв политических репрессий, которая занялась восстановлением прав политических репрессированных, депортированных, немецких трудармейцев и т.д. 1991-1992 год ознаменовался появлением Общественного правозащитного комитета "Желтоксан", который занялся восстановлением прав лиц, привлеченных к уголовной и административной ответственности за выступления молодежи в декабре 1986 года. В тот же период времени создан Алматинский Хельсинкский Комитет - правозащитная организация, находящаяся в системе Международной Хельсинской Федерации.

В 1993 году учреждены Казахстано-американское (с 1997 года - Казахстанское международное) бюро по правам человека и соблюдению законности и Алматинская общественная ассоциация по правам человека. В 1993-1994 годах создаются Демократический комитет по правам человека Казахстана и общественное движение "Правовое развитие Казахстана". В 1994-1995 гг. появляются первые общеправозащитные организации в регионах Казахстана: Центр по правам человека (г. Караганда), региональные отделения Демократического комитета по правам человека Казахстана. В 1995-1996 годах создаются Ассоциация независимых электронных средств массовой информации, занимающаяся защитой прав журналистов, Центр содействия реформе уголовного правосудия, защищающий права задержанных, арестованных, подследственных и заключенных. В 1998-2000 гг. учреждаются Фонд защиты свободы слова «Адил-Соз» и Центр по правам человека, Институт прав человека и различные просветительские правозащитные организации.

На результативность работы правозащитных организаций в Казахстане влияет уровень их известности и популярности среди населения республики. Среди видов деятельности, осуществляемых правозащитными НКО по мнению экспертов, особенно выделяются информационное обеспечение, предоставление юридических консультаций населению, проведение

мониторинга по соблюдению прав человека, правовое образование, проведение независимых экспертиз, правозащитная деятельность в судах, влияние на законотворческий процесс, участие в принятии общественно-значимых решений.

Необходимость деятельности экологических НКО обоснована, главным образом, неблагоприятной ситуацией в экологии страны в целом и особенно ее отдельных регионов, а также слабой и неэффективной деятельностью государства по решению экологических проблем и охране окружающей среды. Среди основных экологических проблем особо выделяются загрязнение окружающей среды, захоронение ядерных отходов, критическая ситуация в таких экологически неблагоприятных регионах, как Приаралье, Семипалатинск, космодром Байконур, сохранение экосистем Каспия и Балхаша, исчезновение редких видов растений и животных и т.д.

Одной из самых первых экологических организаций массового характера стало созданное в 1989 году Международное антиядерное движение «Невада-Семипалатинск». Его главным достижением стало закрытие в 1990 году Семипалатинского полигона. В 1997 в г. Алматы состоялся первый Форум экологических НКО Казахстана. В 1998-2000гг. были проведены ежегодные экологические кампании по очистке рек. В 2000 году в г. Алматы прошел второй Форум экологических НКО РК.

Приоритетные направления деятельности экологических организаций - изучение и ликвидация последствий полигонов, территорий с неблагоприятной экологической ситуацией; формирование общественного мнения; внедрение систем экологического образования; лоббирование проектов законов и иных нормативно-правовых актов, направленных на решение экологических проблем; проведение конференций, семинаров, общественных слушаний по экологическим проблемам; осуществление проектов, направленных на сохранение биоразнообразия тех или иных регионов, борьбу с опустыниванием, реабилитацию лиц, пострадавших в зонах экологических бедствий.

На сегодняшний день для сектора НКО характерно следующее:

- географическая концентрация в столицах и крупных городах, тогда как в сельской местности их очень мало. Это можно объяснить отсутствием информационных коммуникаций, интенсивного взаимодействия социальных и экономических институтов в селе;
- тематическая концентрация партнерства с государственными органами по небольшому числу таких важных для развития страны направлений как права человека, борьба с бедностью, благотворительность, гендерная проблематика, работа с социально- уязвимыми слоями населения, экология. При этом НПО достигают определенных успехов в этих областях, способствуя дальнейшей активизации граждан.
- наблюдается определенная поддержка деятельности НПО представителями местного бизнеса, особенно по предоставлению адресной благотворительной помощи. Однако ни грантодатели, ни получатели помощи не хотят распространять информацию об этом и делиться опытом. Улучшить ситуацию могло бы принятие закона о благотворительности, которое сделало

бы эти отношения легальными и, кроме того, стимулировало бы коммерческие организации к финансовой поддержке НКО путем предоставления налоговых льгот.

В Павлодарской области на сегодняшний день зарегистрировано около 380 НКО экологической, правозащитной, гендерной, благотворительной направленности, а также молодежные и детские организации, организации инвалидов. Наиболее значимые организации представлены в приложении Б.

Основными механизмами взаимодействия государства с некоммерческими организациями в Казахстане являются государственные закупки услуг образования, здравоохранения, социальных и других видов услуг на конкурсной основе.

Таким образом, институциональными партнерами казахстанского государства в социальной сфере являются частный и некоммерческий сектора.

Взаимодействие с частным сектором осуществляется на основе механизма социального партнерства (договорного) и экономических механизмов государственных закупок, сдачи в аренду, в форме контрактов на управление в социальной сфере. Социальное партнерство на региональном рынке труда в социальной сфере реализуется в процессе участия бизнеса в решении вопросов занятости в регионе:

- квоты на трудоустройство граждан с ограниченными возможностями,
 - предоставление социальных рабочих мест для безработных региона,
 - участие в программах подготовки кадров начального профессионального образования и переподготовки безработных на локальном рынке труда.
- Последнее направление предполагает софинансирование проектов.

Направления, которые реализуются на основе экономических механизмов: сооружение и ремонт инфраструктурных объектов социального назначения, участие бизнес-субъектов в качестве поставщика товаров и услуг для социальных целей. В незначительной степени бизнес-субъекты привлекаются для оказания услуг информационно-инновационного характера, в основном для обеспечения работы электронного оборудования. Деятельность сектора НПО в Казахстане характеризуется следующими особенностями:

- географическая концентрация в столицах и крупных городах, тогда как в сельской местности их очень мало.
- тематическая концентрация по небольшому числу таких важных для развития страны направлений как права человека, борьба с бедностью, благотворительность, тендерная проблематика, работа с социально- уязвимыми слоями населения, экология.
- наблюдается определенная поддержка деятельности НПО представителями местного бизнеса, особенно по предоставлению адресной благотворительной помощи. Однако ни грантодатели, ни получатели помощи не хотят распространять информацию об этом и делиться опытом.

Для партнерства сектора государства с НПО характерны гранты и контракты на закуп услуг, но практически нет контрактов на передачу в аренду или в управление объектов социальной сферы.

2.3 Оценка квази-рыночных отношений и контрактов в социальной сфере общественного сектора

Государственно-частное партнерство в общественном секторе Казахстана характеризуется высокими темпами развития и, как и в развитых странах имеет место система контрактов в общественном сектора экономики.

Система контрактов, заключаемых ежегодно местными органами управления, может быть классифицирована следующим образом:

- контракты на поставку товаров для учреждений социальной сферы и социально-уязвимых граждан;
- контракты на оказание услуг образования: начальное профессиональное образование, подготовка и переподготовка безработных;
- контракты на аренду помещений социальных объектов или передача в управление социальных объектов, с сохранением профильных функций;
- контракты на оказание услуг для социально-уязвимых групп населения, прежде всего, инвалидов;
- контракты на оказание услуг здравоохранения;
- контракты на постройку зданий для общественного сектора: объекты образования, здравоохранения, социального обеспечения;
- контракты на оказание услуг в сфере развития партнерства государственных органов управления и неправительственных организаций для становления гражданского общества.

Контракты на поставку товаров являются основательно апробированным видом социального партнерства, в котором имеются как достоинства, так и недостатки [87].

Нами проанализирован механизм государственных закупок на примере закупок продуктов питания для школьных и детских учреждений-интернатов.

Механизм действует таким образом, что школы имеют право самостоятельно закупать продукты питания и проводят такие закупки на местном рынке, а тендер на закупку продуктов питания для учреждений интернатного типа проводится в областном центре, и, как результат эти поставщики не выполняют своих обязательств перед удаленными от областного центра пунктами поставки и, следовательно, права потребителей услуг нарушаются.

Возникает необходимость мониторинга и оценки количества и качества поставок, т.е. механизма, который позволит своевременно увидеть и оценить деятельность поставщика, а впоследствии отказаться от его услуг.

Контракты на оказание услуг образования: начальное профессиональное образование, подготовка и переподготовка безработных.

Контракты такого типа реализуются на основе Законов «О государственных закупках», «О занятости населения», «О государственном социальном заказе», и «Правила организации и финансировании профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных» [87-90].

Согласно «Правил...» [90] уполномоченные органы по вопросам занятости, к которым относятся отделы занятости и социальных программ

акиматов городов и районов области оказывают бесплатные услуги безработным в профессиональной ориентации и осуществляют направление на профессиональную подготовку, повышение квалификации и переподготовку безработных в соответствии с региональной программой занятости.

При отборе организации для осуществления профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных учитываются:

- Осуществление организациями образовательной деятельности в соответствии с требованиями государственных общеобязательных стандартов;
- Соответствие требованиям, предъявляемым работодателем к качеству рабочей силы;
- Участие в организации производственной практики;
- Наличие лицензии на образовательную деятельность.

Образовательные услуги для безработных представляют как государственные ПТШ, так и частные Центры обучения. Механизм финансирования образовательных услуг для безработных, закреплённый в «Правилах...» функционирует следующим образом (рисунок 2.9).

Действующая практика профессионального обучения безработных предполагает, что ПТШ не могут участвовать в тендерах, проводимых местными органами управления на оказание услуг по обучению безработных. ПТШ финансируются на основе государственного заказа из областных бюджетов и предполагается, что за счёт этого заказа могут принимать на обучение безработных, но поскольку в финансировании госзаказа отдельной строкой не указаны расходы на безработных, то фактически принимаются безработные по остаточному принципу.

Численность приема в этом случае невелика и отделы занятости вынуждены прибегать к услугам частных учебных центров.

Часть безработных обучается в корпоративных учебных центрах на средства спонсоров: то есть за счёт самой корпорации или за счёт других предприятий, которые нуждаются в кадрах соответствующей квалификации и уровня подготовки. Учебные центры крупных корпораций, как правило, располагают хорошей производственной базой и соответствующим профессиональным составом преподавателей и могут получить лицензию на подготовку работников по требуемой конкретной специальности (при внутрикорпоративной подготовке лицензия не нужна, поскольку обучение идет для собственных нужд). Если же таким подразделением, как учебный центр, они не располагают, то заключают договор с ПТШ на совместную подготовку работника. В результате совместной подготовки, когда корпорация предоставляет базу практики, а ПТШ обеспечивает теоретическое подкрепление для усваиваемых на практике навыков и компетенций обучаемый получает полноценный профессиональный сертификат.

В 2006 году в Павлодарской области из общего числа организаций, осуществляющих подготовку безработных, 44% представляют частный сектор в услугах образования, 40% являются государственными учреждениями, 17% принадлежат корпоративному сектору, чья основная функция – производство

товаров или услуг [91] .

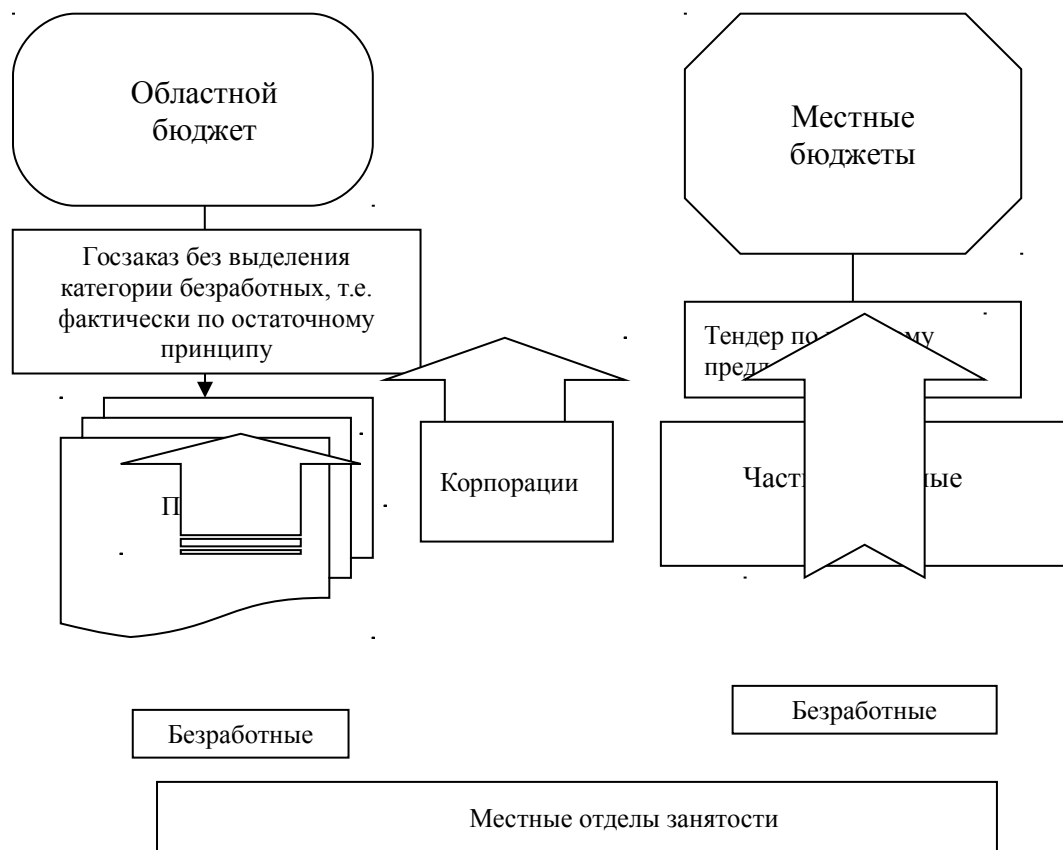


Рисунок 2.9– Финансовый механизм профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных, направляемых уполномоченными органами в организации образования или на предприятия

При этом для 45,8% всех безработных подготовка по специальностям проводится только в каком-либо одном секторе из трех (государственные учреждения образования, частные учреждения образования, корпоративная база подготовки), то есть выбрать сектор не представляется возможным. Необходимо отметить, что корпорации в основном обучают работников для собственных потребностей, потому только по профессиям промышленного производства.

Частные учебные центры в основном готовят специалистов для сферы услуг и по профессиям реального сектора экономики, спрос на которых чрезвычайно велик: строители монтажники, слесари по ремонту автомобилей и т.п.

По спектру подготовки в государственных профессионально-технических школах можно сказать, что ПТШ готовят в основном по традиционным профессиям, подготовка по которым проводилась ещё в советское время и новые специальности осваивают только в качестве исключения, чем правила.

В то же время, 52,7% безработных обучаются рабочим профессиям и в ПТШ, и в частных учебных центрах. Это касается самых массовых специальностей подготовки: бухгалтер, водитель, механик по ремонту

транспорта, оператор персонального компьютера, парикмахер, электрогазосварщик.

Если корпоративные учебные центры располагают сильной производственной базой и обеспечивают адекватную практическую подготовку, частные учебные центры, нередко, такой базы не имеют и услуги во многих случаях оцениваются экспертами ниже, чем услуги ПТШ. В некоторых случаях, в малых городах, сами отделы занятости предоставляют им помещение для проведения занятий.

Частные учебные центры, допускаемые к участию в тендерах, оцениваются с позиции достаточной материально-технической базы, преподавательского состава и наличия лицензии. Но базу практики они, как правило, предоставить не могут и в случае подготовки по конкретным производственным специальностям проигрывают даже ПТШ, которые сами по себе нуждаются в серьезном совершенствовании процесса подготовки и формирования практических навыков у обучаемых.

Как нами уже отмечалось ранее, безработные не могут выбирать где проходить переподготовку: в ПТШ или частном учебном центре, то есть конкуренция между учреждениями образования в этой сфере фактически отсутствует, поскольку соответствующие «Правила...» устраняют конкуренцию между организациями образования.

Заклячая контракты на оказание услуг образования с частными учебными центрами, для оценки деятельности частных учебных центров используются скорее априорные критерии, т.е. исходные материально-технические для процесса обучения и формальные условия реализации права преподавательской деятельности.

Качество подготовки безработных оценивается по показателю трудоустройство, который сам по себе является адекватным показателем, но факт вторичного обращения в отдел занятости в течение года при оценке этого показателя не учитывается, а какой-либо аудиторской проверки качества подготовки не осуществляется.

Значительным ограничивающим фактором эффективности обучения является тот факт, что безработный может выбирать профиль профессиональной подготовки, но не может сам выбирать учреждение образования, в котором хотел бы пройти переподготовку, то есть принципы в этой сфере всё еще значительно ограничены.

На наш взгляд, целесообразно выделить следующие проблемы механизма государственно-частного партнерства в сфере обучения безработных:

- Отсутствие взаимовыгодного интереса у производителей, располагающих базами практики, и учебных центров, как государственных ПТШ, так и частных учреждений, занимающихся переподготовкой безработных.
- Отсутствие методики оценки качества услуг, предоставляемых частными обучающими центрами и государственными профессионально-техническими школами.
- Отсутствие на среднесрочный период прогноза спроса на рабочую силу в профессионально-квалификационном разрезе, что не позволяет вовремя

предпринять меры по открытию новых специальностей в учебных заведениях начального и среднего профессионального образования.

– Отсутствие механизма, учитывающего предпочтение безработного при выборе учебного заведения по принципу «ваучера», когда оплата следует за получателем услуг в тот учебный центр, который выбран им для прохождения практики.

В городах в рамках одного учебного заведения имеет место подготовка по нескольким разнородным специальностям гуманитарного и технического профиля, что при ограниченности ресурсов учебного заведения не позволяет обеспечить глубокие практические навыки и компетенции.

– Контракты на аренду помещений социальных объектов или передача в управление социальных объектов, с сохранением профильных функций.

Контракты такого типа в настоящее время имеют достаточно узкую сферу приложения и заключаются только государственными учреждениями образования (школы, ПТШ, Вузы) по передаче в аренду помещений для пунктов питания с сохранением функций по предоставлению питания для основного контингента учащихся.

Оценка деятельности таких частных фирм в основном находится в сфере санитарно-эпидемиологической станции, которая придерживается своих специфических критериев оценки для таких учреждений.

– Контракты с частными учреждениями здравоохранения.

В практике городских органов власти есть опыт заключения контрактов с частными стоматологическими поликлиниками на предмет оказания услуг населению города. Оценка качества предоставления таких услуг не проводилась.

– Контракты на постройку зданий для общественного сектора: объекты образования, здравоохранения, социального обеспечения.

Этот вид контракта является достаточно стандартным и заключается по результатам тендера на застройку. Застройщики обязаны выполнить соответствующий объем работ при сохранении условий контракта на весь период работы.

Основной проблемой в данной сфере является система проведения тендеров и государственных закупок, когда сумма заказа в тенге фиксируется на календарную дату проведения тендера и впоследствии не меняется, несмотря на изменение рыночных цен. Это создает трудности для исполнения заказа, если за период произойдет рост цен на рынке стройматериалов или каких-либо других затрат, что имело место в 2007 году, вследствие роста цены на цемент в два раза.

– Контракты на оказание услуг в сфере развития партнерства государственных органов управления и неправительственных организаций для становления гражданского общества.

В Казахстане некоммерческий сектор находится на стадии формирования и насчитывает более десяти лет деятельности. Основой этому послужил курс демократических реформ в Казахстане, достигшем своей активности в начале девяностых годов. Благодаря этому стал возможен приход международных

организаций и включение Казахстана в сферу международного развития. Казахстан не остался в стороне от интеграционных процессов, вопросов всеобщей информатизации, развития сотрудничества в области экологии, культуры, прав человека, тендера, профилактики СПИД, образования, здравоохранения и т.д. Наиболее интенсивно разворачивают деятельность неприбыльные небаготворительные организации (правозащитные, экологические, молодежные, детские, женские), неприбыльные благотворительные организации, а также организации взаимной выгоды (объединения инвалидов, профсоюзы).

Правозащитные организации оказывают юридическую помощь уязвимым категориям населения (заключенные, инвалиды, ветераны, беженцы и пр.), а также людям, столкнувшимся со всевозможными нарушениями прав, защищают их в суде в качестве общественных защитников, организуют просветительские и общественные кампании, содействуют реформе уголовного правосудия, разработке и установлению механизмов гражданского контроля.

Экологические организации защищают право граждан на здоровую окружающую среду, осуществляя очистку территорий, охраняя границы заповедников и национальных парков, сохраняя исчезающие виды, проводя общественную экологическую экспертизу, организуя акции протеста против строительства и эксплуатации, угрожающих здоровью людей объектов, ведя разъяснительную и воспитательную работу среди населения по предупреждению экологической опасности и пр.

Молодежные и детские организации посвящают себя разрешению проблемы структурирования свободного времени подрастающего поколения, создают кружки и клубы по интересам, развивают творческий потенциал детей и юношества. Часть из них внедряют оригинальные образовательные проекты и продвигают реформу образовательной системы, приобщают подростков к техническому прогрессу, воспитывают детей и молодежь в духе гражданственности, помогают детям с отклонениями в развитии, содействуют социализации «трудных» подростков и маленьких инвалидов, оказывают психологическую помощь и пр.

Женские организации реализуют программы по защите репродуктивного здоровья и материнства, уделяют много внимания вопросам социального обеспечения нуждающихся женщин, ищут возможности переквалификации безработных женщин, поддерживают семьи и семейно ориентированные ценности. Также они играют большую роль в формировании позитивного общественного мнения к эмансипации, участию женщин в управлении и пр.

Объединения инвалидов отстаивают права людей с ограниченными возможностями, занимаются социальной реабилитацией, образованием и трудоустройством, организацией досуга, а также поддерживают родственников и семьи больных.

В меньшей степени, чем перечисленные категории, активны гуманитарные, ветеранские, спортивные НКО, организации беженцев и военнослужащих, объединения черномобыльцев, потребительские союзы. Деятельность всех этих организаций чаще всего не имеет аналогов ни в государственном, ни в частном

секторе и рассчитана специально на категории населения, особо нуждающиеся в ней и не имеющие иных возможностей воспользоваться подобными услугами.

Сфера деятельности НКО, как и в развитых экономиках сегодня представлена далеко за пределы перечисленного, то есть, не ограничена оказанием непосредственной помощи социально уязвимым группам населения. Деятельность НКО направлена также на развитие образования, науки, сохранение традиций и культуры многонационального государства, его исторического и духовного наследия, совершенствование системы международных обменов, законотворческой деятельности и т.д.

В целом многочисленные виды деятельности НКО можно объединить одним понятием - решение насущных проблем общества. Развитие НКО в стране повышают уровень гражданского участия в политических процессах и принятии решений и формируют общественное мнение.

В 2005 году принят Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», который регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа неправительственными организациями Республики Казахстан [89]. Принципы правового регулирования процесса государственного социального заказа включают принцип:

- законности;
- повышения эффективности реализации социальных программ, проектов в Республике Казахстан;
- участия граждан Республики Казахстан в решении социальных задач;
- обеспечения равных возможностей неправительственных организаций для участия в конкурсе;
- гласности и открытости процесса государственного социального заказа.

Согласно закону реализация государственного социального заказа осуществляется по направлениям:

- Достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;
- Охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;
- Охрана окружающей среды;
- Поддержка молодежной политики и детских инициатив;
- Решение проблем демографии;
- Решение гендерных проблем;
- Поддержка социально-уязвимых слоев населения;
- Помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;
- Содействие в трудоустройстве граждан;
- Защита прав, законных интересов граждан и организаций;
- Развитие культуры и искусства;
- Охрана историко-культурного наследия;
- Укрепление общественного согласия;
- Иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

В рамках данных направления ежегодно проводится конкурс по перечню услуг по выполнению социально-значимых проектов для выполнения неправительственными организациями Павлодарской области [92].

Таблица 2.9 – Перечень услуг по выполнению социально-значимых проектов (лотов) для выполнения неправительственными организациями Павлодарской области в 2007 году

№	Мероприятия	Направление
1	2	3
Реализация Концепции развития гражданского общества, развитие гражданской инициативы		
1.	Выпуск сборника нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность НПО	14
2.	Организация и проведение серии семинаров для вновь созданных НПО по основам организации деятельности неправительственных организаций (5-дневный семинар)	14
3.	Организация и проведение серии семинаров для государственных служащих по вопросам организации эффективного взаимодействия с НПО (5-дневные семинары)	14
4.	Организация и проведение ежегодных областных конференций «О роли НПО в реализации государственной политики социально-экономического развития регионов»	14
5.	Организация и проведение круглого стола «О проблемах взаимодействия государства и НПО в вопросах снижения криминогенной ситуации среди молодежи»	4
6.	Организация и проведение круглого стола «О роли НПО в решении проблем гендерного равенства»	6
7.	Выпуск методического пособия по правовым и экономическим вопросам деятельности НПО	14
8.	Организация открытой региональной выставки-ярмарки социальных проектов	1-14
9.	Организация и проведение ежегодного областного конкурса «Лучшее НПО года»	14
10.	Организация мероприятий в поддержку ветеранских организаций области	7
Развитие взаимодействия НПО с СМИ		
11.	Организация ежегодных областных акций с участием НПО «НПО и СМИ: шаг навстречу»: Семинар; Круглый стол.	1

Продолжение таблицы 2.9

12.	Организация и проведение областного конкурса среди журналистов на лучшее освещение социальных проблем	1
13.	Проведение ежегодного Форума молодых журналистов	1
14.	Проведение исследования влияния рекламы в СМИ на сознание населения	1
15.	Организация постоянно действующей рубрики «Общественная трибуна» в СМИ	1
16.	Организация ежемесячных передач на телевидении «Власть и общество: актуальный разговор»	1
17.	Выпуск ежеквартальных информационных бюллетеней для НПО и государственных органов о практике взаимодействия власти и НПО	1
Оказание поддержки людям с ограниченными возможностями		
18.	Организация мероприятий по социальной реабилитации инвалидов (Областной фестиваль творчества и спорта детей с ограниченными возможностями)	7
Защита прав и интересов человека и организаций		
19.	Проведение серии семинаров – тренингов по профилактике преступности среди населения области (3 семинара-тренинга)	10
20.	Проведение серии семинаров-тренингов тренингов по правам человека среди населения области	10
21.	Организация и работа общественной приемной для оказания первичной юридической помощи и консультирования граждан	10
Развитие НПО на селе, обеспечение гендерного равенства		
22.	Проведение цикла мероприятий «Женщины в местном самоуправлении села – навыки лидерства»: Семинар-тренинг	6
23.	Реализация проекта «Начни свой бизнес» для жителей сельских регионов	9
24.	Реализация проекта «Права и свободы для мужчин и женщин в свете Стратегии гендерного равенства»: Круглый стол; Семинар	6
Примечание – составлена на основе первичных данных Акимата Павлодарской области		

Анализ тем, представленных на конкурс лотов, позволяет увидеть, что только 7 из перечисленных направлений получают финансовую поддержку от государства на разовой основе.

На постоянной основе, т.е. на работу в течение года с НПО заключается гораздо меньше контрактов. К одному из таких направлений относятся:

- Контракты на оказание услуг в сфере социального обеспечения.

К таким контрактам относятся проекты, реализуемые в рамках Государственной программы реабилитации инвалидов. На 2006 год в рамках этой программы из республиканского бюджета предусматривались средства в сумме 17,1 млн. тенге, в том числе на обеспечение специальными гигиеническими средствами и предоставление услуг специального жестового языка и услуг индивидуального помощника.

Если по первому направлению были осуществлены государственные закупки товаров, то по второму были заключенные контракты на оказание услуг для социально-уязвимых категорий граждан. Оценка качества выполнения этих услуг была проведена формально, только по освоению финансовых средств.

Для проведения анализа деятельности сектора НПО, в том числе по вопросу сотрудничества государственных органов власти и НПО, был проведен опрос руководителей 80% НПО Павлодарской области, что позволяет сделать следующие выводы [93]:

1. Процедура госзаказа и выделения средств для НПО неотработанна по следующим критериям:
 - За исключением гендерных, молодежных направлений и сотрудничества со СМИ нет четко определенных приоритетов и направлений деятельности; Но во всех направлениях очень мало долгосрочных проектов, которые ориентированы на преемственность и совершенствование предыдущих результатов.
 - Процедура государственных закупок действует механически по приоритету меньшей цены, не учитывая компетентность в данном направлении, наработанный опыт проектов, качество их выполнения. В результате велик процент непрофессиональных исполнителей, на тендерах могут и побеждают случайные люди, не имеющие опыта работы в данной сфере деятельности без гарантий добросовестного исполнения. Так, в области тендер на оказание услуг проводников для инвалидов был выигран случайными людьми, которые своих обязательств не выполнили.
2. Несмотря на то, что сформировался ряд профессиональных НПО, не все они, даже давно работающие, качественно оказывают услуги. Поэтому необходима система мониторинга качества услуг и оценка
3. Деятельность НПО в социальной сфере в основном направлена на смягчение социально-острых проблем, а в гораздо меньшей степени на развитие.
4. Доля финансирования НПО со стороны местных бюджетов минимальна, а некоторые направления поддерживаются исключительно за счет иностранных грантов, но уже являются выраженной потребностью общества. К таким проектам относится гендерный Кризисный центр с приютом, который финансируется за счет зарубежного грантодателя, но функционирует в очень скромных условиях.
5. В целом, городу не хватает ресурсных центров НПО – приютов, центров помощи, центров развития и т.д. В немалой степени это связано с дорогой недвижимостью и отсутствием свободных помещений, т.е. недостаточно

активным содействием НПО со стороны государственных органов управления.

По результатам анализа и оценки проблем в сфере контрактов между государственными органами управления, частным сектором, НПО в социальной сфере можно сделать следующие выводы.

Система контрактов в общественном секторе существует и достаточно стабильно воспроизводится, контракты заключается на поставку товаров с частным сектором, на оказание услуг образования и здравоохранения, на застройку зданий социального назначения, аренду объектов социального назначения с сохранением их основных функций (столовые в школах), контракты на оказание услуг социального обеспечения инвалидов, контракты с НПО по проведению мероприятий в форме тренингов, круглых столов по проблемам гендерной политики, молодежной политики, взаимодействия со СМИ.

Несмотря на многообразие выявленных и проанализированных нами контрактов, все они представляют классическую форму закупки товаров и услуг у частного сектора для выполнения традиционных функций общественного сектора. Но и в этой сфере есть проблемы и затруднения связанные с:

- отсутствием квази-рыночных отношений, что негативно сказывается на закупке услуг образования для безработных;
- несовершенством закона о государственных закупках, что приводит к приоритету экономических целей (наименьшая цена услуги) над профильными социальными;
- отсутствием мониторинга (кроме финансового) при оценке качества социальных услуг, оказываемых населению в рамках функционирования общественного сектора.

3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

3.1 Принципы и механизмы институционального партнерства в общественном секторе Казахстана

В современной рыночной экономике взаимодействие государства и других секторов экономики на институциональном партнерстве, в рамках которого не только реализуются функции государства по поддержке и развитию частного предпринимательства, но также и социальные функции государства, основу которых составляет предоставление общественных благ и социальная защита населения.

Институциональное партнерство в общественном секторе представляет собой многогранный экономический механизм развития социальной и экономической сфер, который реализуется в 5 формах:

1. контракты о закупке товаров и услуг, которые государство предоставляет компаниям и некоммерческому сектору (государственный социальный заказ);
2. арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством частному сектору в аренду своих объектов собственности;
3. соглашения о разделе продукции (в стране действует в сфере добычи полезных ископаемых);
4. создание государственно-частных предприятий, степень зависимости которых от государства определяется долей участия государства в такой фирме;
5. концессия как вид инвестиционного партнерства.

При этом органы государственной власти должны опираться на ряд принципов, которые не только детально отражают процесс взаимоотношений между государством и частными коммерческими и некоммерческими организациями, но также и очерчивают границы ответственности каждого из участников государственно-частного партнерства.

К числу этих принципов мы относим следующие:

- принцип предоставления специальных преференций и льгот в зависимости от сферы, в рамках которой осуществляется институциональное партнерство;
- принцип многообразия форм контрактов и подбора контракта в зависимости от задачи, решаемой в рамках конкретного проекта;
- принцип наличия действующей (законодательно выстроенной) контрактной системы взаимоотношений, в рамках которой решаются вопросы государственных закупок и государственного социального заказа на конкурсной основе (квази-рыночные отношения);
- принцип прозрачности контрактной системы;
- принцип эффективности государственных закупок и государственного социального заказа;
- принцип финансирования получателя услуги социальной сферы;
- принцип реализации сотрудничества с НПО на основе государственного

социального заказа.

Исходя из указанных принципов, строится система механизмов взаимодействия государства с другими секторами экономики, для совершенствования которой нами разработаны следующие рекомендации.

1. Предоставление льгот и преференций для частных компаний, вовлеченных в институциональное партнерство, исходит из необходимости привлечения максимально широкого круга участников из числа частных организаций. В рамках данного механизма взаимодействие государства и компаний основано на предоставлении широкого круга налоговых и неналоговых льгот, среди которых основными являются:

- отсрочки в уплате налогов;
- сокращение ставок налогов;
- предоставление льготных государственных кредитов на возвратной основе;
- обеспечение софинансирования (например, на основе концессий) части проекта с дальнейшим пропорциональным или непропорциональным разделением дохода;
- содействие государства социально-направленной деятельности сектора НПО на основе бесплатного ли льготного (аренда) предоставления и ремонта помещений, оборудования и т.д.
- выделение земельных участков из государственного фонда под строительство коммерчески ориентированных зданий с «социальной нагрузкой», т.е. обязательством предусмотреть в проекте тот или иной социально ориентированный объект (например, детский сад, молочную кухню и проч.).

Возможно введение скидок с таких небольших по совокупной доле налогов, как земельный и имущественный, которые поступают в региональный бюджет и могут быть использованы в качестве регуляторов.

Для сектора НПО целесообразно предоставление помещений на условиях бесплатной аренды или аренды за символическую плату для размещения ресурсных центров НПО, приютов и других социальных проектов.

2. Принцип многообразия форм контрактов исходит из соображений экономической эффективности, как для государства, так и для его партнера, поскольку частный сектор не будет участвовать в реализации проекта, если рентабельность неудовлетворительна, т.е. ниже, чем на открытом рынке.

Для социальной сферы характерны формы государственных закупок товаров и услуг, государственного социального заказа и арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством частному сектору в аренду своих объектов собственности, концессия.

Наиболее перспективным для длительных и дорогостоящих инвестиционных проектов (например, масштабных культурных и спортивных сооружений) представляется использование концессий. Общеэкономический эффект от реализации концессионных соглашений складывается в результате целого ряда преимуществ партнерства, к которым относятся: снижение нагрузки на государственный бюджет, стимулирование внутренних частных

инвестиций, повышение эффективности управления объектами, их эксплуатации, применение новых технологий.

При этом для различных сфер социальной инфраструктуры применяют разные подходы к концессионным соглашениям. Так, для строительства туннелей и мостов, водопроводов и канализации целесообразно использование системы BOOT (от англ. Build-Own-Operate-Transfer – Строительство-Владение-Управление-Передача), а для ввода в действие объектов образования и здравоохранения целесообразно применять контрактную форму и механизм лизинга.

Использование концессионных соглашений в отношениях между государством и частным сектором в конечном итоге должно привести к увеличению числа объектов социальной инфраструктуры, росту обеспеченности социальными услугами и их большей доступности.

Целесообразно также активное использование лизинговых проектов. В стратегии развития Павлодарской области целесообразно расширить использование лизинговых контрактов при строительстве детских садов, поликлиник, объектов культурного и спортивного назначения.

В сфере оказания услуг здравоохранения целесообразно апробировать передачу в управление стационаров с сохранением профильных функций и выполнением стандартов медицинской услуги с сохранением за государством функций строительства и развития (совершенствования материально-технической базы медицинской услуги).

3. Механизм государственных закупок и государственного социального заказа ориентирован в первую очередь на обеспечение потребности государственных органов власти и общественного сектора в целом в необходимых им товарах и услугах. Этот механизм также подразумевает обеспечение конкурентных отношений между поставщиками за государственный заказ с целью обеспечения высокого качества товаров и услуг.

Также в рамках этого механизма может быть реализована передача части функций государства по предоставлению социальных услуг с целью снизить долю прямого участия государства в общественном секторе на основе экономии от содержания специальных учреждений, сокращения штата государственных служащих и т.д. Результатом является не только прямое сокращение затрат, но и снижение расходов в аналогичных структурах (например, детских садах), которые остались в государственной собственности.

В настоящий момент в Республике Казахстан и ее регионах в основном реализована только первая составляющая механизма государственного заказа, что выражается в проведение конкурсов на закупку товаров и услуг, в то время как вторая часть механизма не задействована полностью. Полностью эта система работает только в сфере высшего образования, где государство не только является собственником ряда учебных заведений и осуществляет государственный заказ на закупку необходимых для их функционирования товаров и услуг, но также финансирует учреждение, в котором обучается гражданин, получивший государственный грант на высшее образование в размере этого гранта.

Нами рекомендуется введение квазирыночных отношений в сферу государственного заказа на подготовку, переподготовку и повышение квалификации безработных, поскольку согласно действующим правилам ПТШ принимают ограниченное участие в переподготовке безработных.

Предлагается также увеличить число контрактов по передаче в управление частным фирмам и НПО на конкурсной основе стационаров, поликлиник, детских садов, школ, домов-интернатов и других объектов социального назначения.

В частности, для развития квази-конкурентных отношений, нами предлагается конкурс и закупка услуг частных стоматологических клиник и предоставление пациентам права выбора посещения той или иной клиники с соответствующей оплатой услуги.

4. Реализация принципа прозрачности системы государственных закупок находит выражение в механизме организации открытых конкурсов по закупкам товаров, работ и услуг, требуемых государству и его органам. В рамках этого механизма собираются письменные предложения всех потенциальных поставщиков товаров и услуг, среди которых и выбирается победитель (победители) конкурса, о чем уведомляют всех приславших свои заявки. В целом, в настоящий момент, данный механизм уже в достаточной степени отлажен и функционирует, однако он не лишен недостатков. Так, процедура привлечения поставщиков длительна, оформление конкурсных заявок связано с достаточно высокими издержками, временной лаг между объявлением конкурса и объявлением его результатом чрезвычайно велик (до 2 месяцев).

К числу новых явлений в организации контрактов в последние годы относится внедрение электронной торговли товарами и услугами. Создан и быстро прогрессирует электронный рынок в Интернете: его возможности используются ведомствами для организации тендеров, размещения объявлений о потребностях, условиях контрактов и т.п., а поставщики товаров и услуг выступают со своими заявками и предложениями.

Поскольку в Казахстане уже получила развитие концепция электронного правительства, то организация электронной системы государственных закупок в режиме on-line может в значительной степени повысить ее эффективность и прозрачность.

5. Для полноценного функционирования системы государственных закупок и государственного социального заказа необходим четкий механизм контроля результатов в виде методики оценки деятельности поставщика-победителя конкурса.

В настоящий момент ключевым критерием согласно Закона РК «О государственных закупках» является цена, предложенная потенциальными поставщиками: конкурс выигрывает предложение, содержащее наименьшую цену оказания услуг и поставки товаров.

Если это приемлемо для закупки стандартных товаров, то для сложных, комплексных услуг такой подход не всегда оправдан. Это связано с тем, что социальная услуга включает в себе не только измеряемые количества товаров, потребленных в процессе ее оказания, но также и трудноизмеряемые

составляющие (например, качество сестринского ухода). Все это требует взвешенного подхода администраторов программ при определении критериев оценки сложных социальных услуг, оказываемых по государственному заказу. Например, обучение безработных на базе разных учебных заведений сопоставляется не только по затратам на одного работника (как это принято в настоящий момент в Казахстане), но и по факту его трудоустройства на постоянную работу (опыт США). То есть следует соизмерять роль количественных и качественных оценок в деятельности поставщиков. При этом зарубежные эксперты склоняются к мнению, что приоритет должен отдаваться качественным параметрам.

Кроме того, необходимо учитывать и общественный контроль над государственным заказом, в рамках которого достигается полноправное участие пользователей социальных услуг, предоставляемых частными организациями. В частности, общепринята практика систематических опросов населения относительно самых разных аспектов работы учреждений социальной и городской инфраструктуры. По результатам опроса администратором программ может быть принято решение о расторжении договора на оказание тех или иных услуг или, наоборот, о его продлении, если качество оказываемых услуг высоко, а цена не является высокой.

6. Механизм финансирования частных компаний по контрактам на оказание социальных услуг государством на основе выплат получателям социальных услуг – общемировой стандарт при передаче части функций государства в обслуживание частными организациями. Таким образом, достигается не только значительная экономия средств на содержание государственных учреждений, но также и обеспечивается расширение круга потенциальных поставщиков.

Основным элементом данного механизма является ваучер (документ, подтверждающий денежный эквивалент социальной услуги), предъявление которого позволяет получить социальную услугу установленного государством качества и в количестве, необходимом для удовлетворения потребностей граждан. Соответственно, по факту оказания услуги государство возмещает частному предприятию те затраты, которые оно понесло оказывая услугу в пределах верхней границы денежного содержания ваучера.

Широкое распространение такая система получила во всех экономически развитых странах в сферах образования (как общего, так и профессионального), здравоохранения, прочих социальных услуг.

Опыт США показывает, что, например, объемы финансирования учебных заведений ставятся в зависимость от результатов их работы, в частности в форме ваучеров, т.е. письменных финансовых поручительств от государства с правом для их получателей самостоятельного выбора учебных заведений. Конкуренция за средства учеников, возникающая при свободном выборе ими учебного заведения, учебных курсов и т.п. ведет к совершенствованию учебного процесса. Внедрение в сферу школьного образования конкуренции и права выбора учебных заведений в порядке эксперимента в некоторых городах США привело к улучшению качества обучения: повысился средний балл

успеваемости, выросло число поступивших в вузы. Даже субсидии по программам помощи аграрному сектору направляются непосредственно в адрес фермеров (за 1 литр молока определенного содержания белка), а не на поддержание уровня цен или другие косвенные формы поддержки. В Казахстане же такая система распространена только на сферу высшего образования, о чем уже упоминалось ранее.

Таким образом, более широкое распространение этой системы на более широкий круг социальных услуг значительно повысить эффективность предоставления социальных услуг и сократить издержки государства на содержание специальных учреждений в противоположность росту частного сектора и предоставления им более широкого набора гарантированных государством социальных услуг.

7. Принципиальную роль в реализации институционального партнерства государства с НПО играет четкое разграничение на уровне законодательной базы государственных закупок (или государственного заказа вообще) и государственного социального заказа. На первый взгляд, государственный социальный заказ является частным случаем государственного заказа в тех случаях, когда речь идет о социальных услугах в сферах здравоохранения, образования, культуры, искусство, науки, социальной поддержки больных, инвалидов, престарелых, защита материнства и детства, охрана окружающей среды и т.п. Но практика хозяйствования в общественном секторе показывает, что для реализации целевых государственных социальных программ необходимо привлечение не только коммерческих структур, но и некоммерческого сектора (а в Казахстане его части - НПО), которые имеют более выраженную социальную ориентацию.

Государственное финансирование деятельности неправительственных организаций, реализующих социальные услуги, считается одним из признанно эффективных путей решения задач социальной сферы в условиях рыночной экономики. Финансовое взаимодействие государства и НПО может осуществляться в виде выделения государством грантов (государственных субсидий) на осуществление социальных проектов НПО или закупки государством услуг (работ) в социальной сфере.

Возрастание роли НПО в современной ситуации в Казахстане имеет объективные экономические и нормативно-правовые предпосылки в виде:

- Увеличения средств бюджетов всех уровней, направляемых на социальное развитие;
- Сложившаяся практика государственных закупок и соответствующий закон «О государственных закупках», в который в 2005 году были внесены изменения об устранении основного препятствия для участия в государственных закупках для НПО – отмена обеспечения конкурсной заявки при участии в конкурсах на получение государственного социального заказа;

Роль государства в осуществлении социального заказа состоит в определении приоритетов социальной политики, формировании пакета заказов, их размещении на конкурсной основе и контроле за выполнением государственного договора. Договор заключается между заказчиком,

выступающим от имени государства, и организацией победившей в конкурсе (в некоторых странах физические лица могут предлагать свои услуги в рамках государственного социального заказа).

При этом, принципиальным отличием процедур осуществления государственного заказа на социальные услуги от государственного заказа вообще, является обеспечение прозрачности и общественного участия на всех этапах от формирования и размещения заказа в средствах массовой информации до выбора исполнителя и мониторинга результатов и эффективности расходования бюджетных средств. При формировании номенклатуры государственного социального заказа необходимо исходить из мнения общественности, которая должна участвовать не только в определении направлений государственного социального заказа, но и в выборе исполнителей, а также в оценке результатов.

Сравнительная схема государственных закупок и государственного социального заказа представлена на рисунках 3.1 и 3.2.

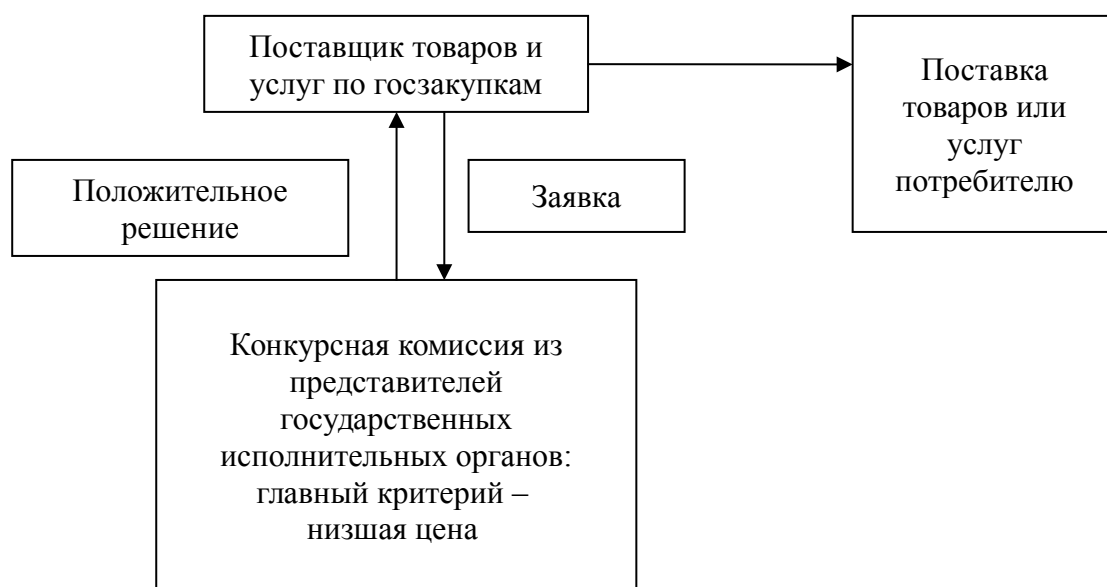


Рисунок 3.1 – Действующий организационный механизм государственных закупок

Для справедливой оценки кандидатов на получение государственного социального заказа необходимо тщательно разработать механизм отбора претендентов. Победителей должна определять независимая экспертная комиссия, нейтралитет членов которой должен быть гарантирован.

В состав комиссии, кроме представителей заказчика (государственного органа) в обязательном порядке должны быть включены депутаты представительного органа государственной власти, а при необходимости независимые эксперты, представители общественности.

В рабочую группу - совет по сотрудничеству и взаимодействию с

неправительственными организациями – также необходимо введение представителей общественности, независимых экспертов для осуществления объективной оценки результатов государственного социального заказа в части оказания социальных услуг.

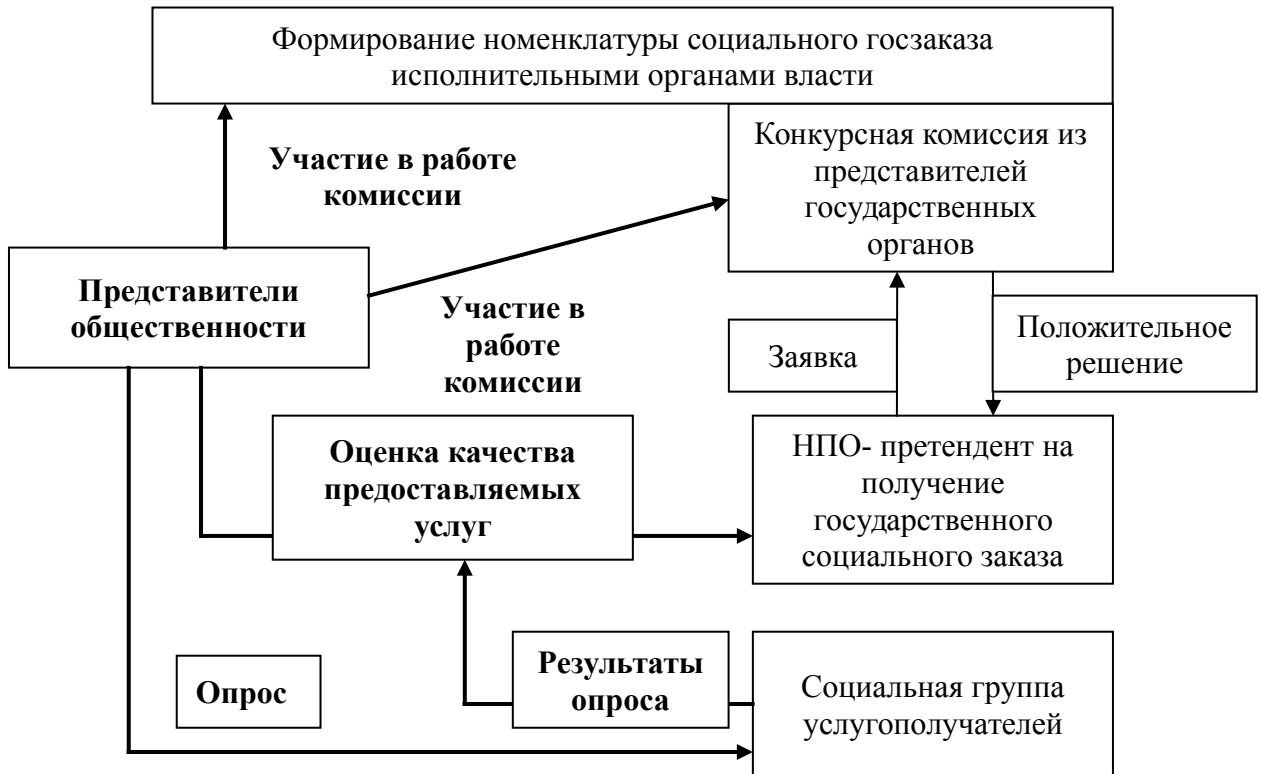


Рисунок 3.2– Действующий и предлагаемый (жирным шрифтом) для введения в закон организационный механизм государственного социального заказа

Для идентификации особенностей госзаказа необходимо введение в Закон РК «О государственном социальном заказе» положений о роли общественности во всех этапах исполнения государственного социального заказа.

С помощью механизма социального заказа часть функций государства в социальной сфере передается неправительственному сектору, что в большинстве случаев снижает административные издержки и позволяет более экономно расходовать ресурсы в условиях рыночной экономики, создает новые возможности для роста объемов и качества социальных услуг, предоставляемых населению.

Таким образом, в процессе развития институционального партнерства государство должно исходить из ряда принципов и соответствующих механизмов, которые позволяют повысить эффективность государственных расходов.

Система механизмов, разработанных нами в дополнение к действующим в реальной действительности, включает следующие:

- По принципу налоговых и неналоговых льгот нами рекомендуется применение льгот по земельному и имущественному налогу для реализации социальных проектов (строительство больниц, поликлиник, детских садов, и т.д.). Целесообразна также нефинансовая поддержка сектора НПО в форме бесплатного или льготного предоставления и ремонта помещений, оборудования для осуществления социальных проектов или основной деятельности.

- По принципу многообразия контрактов нами предлагается использование концессионных проектов для капитального строительства и ремонта крупных спортивных и культурных сооружений, а также использование арендных (лизинговых) контрактов при строительстве детских садов, поликлиник, молочных кухонь, небольших объектов культурного и спортивного назначения. Предлагается также увеличить число контрактов по передаче в управление частным фирмам и НПО на конкурсной основе стационаров, поликлиник, детских садов, школ, домов-интернатов и других объектов социального назначения.

- По принципу совершенствования системы госзакупок и государственного социального заказа, а также введения квазирыночных отношений в процесс конкурсной борьбы нами рекомендуется введение квазирыночных отношений в сферу государственного заказа на подготовку, переподготовку и повышение квалификации безработных, поскольку согласно действующим правилам ПТШ принимают ограниченное участие в переподготовке безработных. В частности, для развития квази-конкурентных отношений, нами предлагается конкурс и закупка услуг частных стоматологических клиник и предоставление пациентам права выбора посещения той или иной клиники с соответствующей оплатой услуги в рамках:

- реализации принципа прозрачности системы государственных закупок нами предлагается введение системы электронных торгов товарами и услугами на основе внедряемого электронного правительства.

- осуществления принципа контроля за результатами государственных закупок услуг предлагается отдавать приоритет качественным параметрам и регулярно использовать результаты опроса населения относительно удовлетворенности теми или иными услугами.

При осуществлении государственного социального заказа необходимо четко обозначить в соответствующих законах «О государственном социальном заказе» и «О государственных закупках» отличие механизма социального заказа в представительности общественности на всех этапах:

- формирование номенклатуры заказа,
- участие в работе конкурсной комиссии,
- участие в работе совета по сотрудничеству и взаимодействию с неправительственными организациями по оценке результатов госзаказа по качеству оказанных НПО услуг.

3.2 Организационно-экономические механизмы институционального партнерства в секторе образования

Поскольку любое прогрессивное государство заинтересовано в повышении уровня экономического развития своей страны, постольку оно заботится об уровне подготовки человеческих ресурсов. В связи с этим, основными направлениями развития государственно-частного партнерства в сфере образования являются, на наш взгляд, следующие:

- Развитие социального партнерства в процессе подготовки и оценки качества образования специалистов с высшим, средним и начальным профессиональным образованием;
- Введение квази-рыночной среды в сферу подготовки кадров для экономики;
- Расширение спектра контрактов в сфере образовательных услуг между государством и частным сектором;
- Расширение инвестиционного партнерства государства и частного сектора в формировании современной инфраструктуры образования.

Так как проблемы развития высшего образования достаточно последовательно и полно изучены в ряде монографий и диссертационных исследований, мы сочли необходимым более глубоко остановиться на секторе начального профессионального образования и подготовке, повышении квалификации и переподготовке безработных [94-98]. Тем более что эти программы финансируются на местном уровне и деятельность государственных органов управления в значительной степени может определить качество функционирования таких программ.

- Развитие социального партнерства в процессе подготовки, повышения квалификации, переподготовки и оценки качества начального и среднего профессионального образования.

«Соглашение между акиматом Павлодарской области, областным советом профсоюзов, Павлодарским филиалом общенационального союза предпринимателей и работодателей Республики Казахстан «Атамекен» по вопросам социального партнерства в сфере социально-экономических и трудовых отношений на 2007-2009 годы» в пункте 2 предполагает «Развитие рынка труда, трудовых отношений и занятости населения». Сотрудничество в этой сфере связано, прежде всего, с необходимостью тесного сотрудничества работодателей и государственных органов власти, т.к. сложившиеся процессы на рынке труда области характеризуются рядом проблем, неразрешимых без конструктивного партнерства.

Ситуация на рынке труда области, высокие темпы роста промышленности и сферы услуг, структурные изменения в экономике области показывают, что наблюдается высокий спрос на рабочую силу, причем численность незаполненных вакансий постоянно возрастает. В отраслевом разрезе преобладающая потребность в квалифицированных специалистах наблюдается в промышленности – 21,3%, строительстве -17,7%, транспорте и связи – 8,4%, сфере коммунальных, социальных и персональных услуг – 10%, наука и научное обслуживание – 1-1,2%.

Рынок труда области характеризуется устойчивой потребностью в высококвалифицированных специалистах и работниках с начальным профессиональным образованием: машинисты, водители, слесари, газорезчики, каменщики, монтажники, отделочники, плиточники, столяры, электрогазосварщики, электромонтеры, электрики, электромонтажники, мастера и другие квалифицированные работники. Вместе с тем, спрос на квалифицированную рабочую силу не соответствует предложению рынка труда по следующим характеристикам:

- Количества заявленных вакансий на квалифицированную рабочую силу превышает численность безработных, состоящих на учете в отделах занятости и социальных программ городов и районов;

- Образовательный и профессиональный состав безработных не соответствует потребностям работодателей: на 01.07.07 только 9% имеют высшее, 19% - среднее профессиональное, 7% начальное профессиональное образование. В то время как больше половины безработных – 65% имеют среднее общее или основное общее образование, т.е. не имеют профессии.

На наш взгляд, необходимы изменения в системе профессиональной подготовки и переподготовки работников с начальным профессиональным образованием, прежде всего, с обязательным участием работодателей как в формировании государственного заказа для ПТШ, формировании рабочих программ для подготовки работников и для переподготовки безработных, а также в системе оценки качества подготовки работников как в государственных ПТШ, так и в негосударственных Учебных центрах.

Для координации деятельности социальных партнеров постановлением области в 2006 году был создан Координационный совет по определению потребности экономики в квалифицированных кадрах, который является консультативно-совещательным органом при Акиме Павлодарской области. В Координационный совет входят представители работодателей, областного Департамента образования, Департамента координации занятости и социальных программ, представители областного акимата.

Вместе с тем, Совет, как организационная форма координации действий социальных партнеров, заинтересованных в повышении эффективности планирования и осуществления подготовки кадров с учетом требований рынка труда, не имеет достаточных возможностей для обеспечения взаимодействия сторон, так как решения Совета носят рекомендательный характер и обязательными для сторон не являются.

Анализ перечня вопросов, выносимых на рассмотрение Совета, показывает, что они являются предметом переговоров и поиска компромисса и внесены в соглашение о социальном партнерстве, как обязанности сторон.

Таким образом, получается, что Совет в определенной мере дублирует деятельность Областной трехсторонней комиссии по социальному партнерству и регулированию социальных трудовых отношений (ОТК), права и полномочия которой нормативно закреплены в Трудовом Кодексе Республики Казахстан [99,100].

На наш взгляд, целесообразно вместо Координационного Совета создать

постоянно действующую Рабочую группу по организации профессионального образования и подготовки кадров при ОТК. Деятельность рабочей группы предлагается осуществлять в соответствии с рекомендациями о взаимодействии по вопросам профессионального образования и подготовки кадров в рамках социального партнерства, что официально подтверждено решением Республиканской трехсторонней комиссии по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений (рисунок 3.3).

Целью рабочей группы по вопросам профессионального образования и подготовки кадров является содействие эффективной подготовке профессиональных кадров с учетом требований (спроса) рынка труда посредством создания рациональных механизмов взаимодействия образовательных учреждений в субъектами и институтами рынка труда, государственными органами и общественными организациями [101].

Нами предлагается расширение задач рабочей группы по вопросам профессионального образования и подготовки кадров и внедрение в деятельность социальных партнеров некоторых элементов механизма, которые в настоящее время не действуют и следствием которых являются проблемы сформулированные нами ранее (рисунок 3.4).

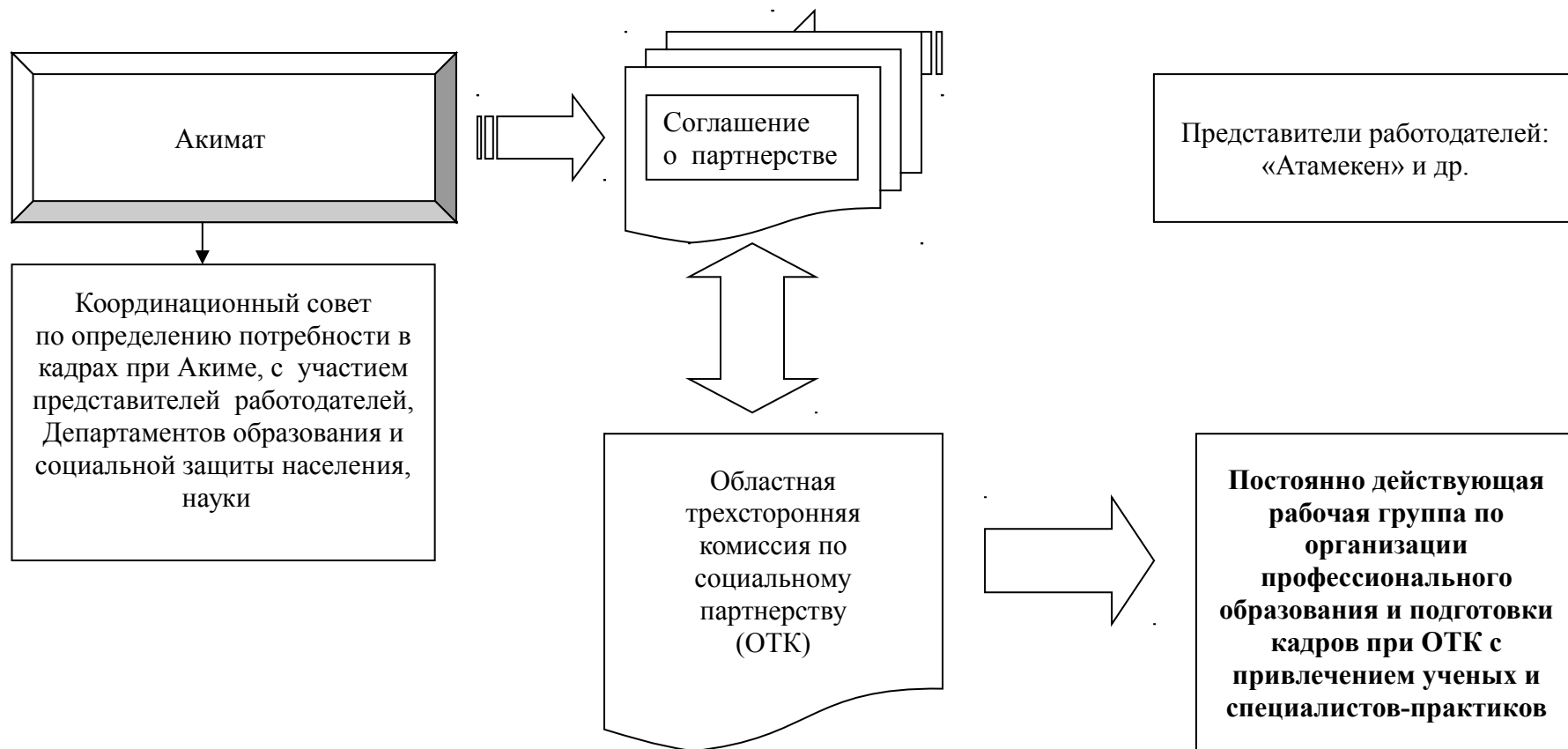
В настоящее время в области положено начало развитию социального партнерства образовательных структур с крупными предприятиями Павлодарской области. В ходе этой работы:

- сформирован круг социальных партнеров (в количестве 26 предприятий);
- разработана и утверждена схема - модель социального партнерства;
- решены вопросы стажировки мастеров производственного обучения и практики учащихся на предприятиях в течение года;
- начат переход к адресной подготовке и переподготовке рабочих по договорам и заявкам предприятий.

Расширение направлений сотрудничества социальных партнеров и подключение новых механизмов для расширения спектра и обеспечения полноценного характера социального партнерства позволит согласовать действия работодателей и организаций образования в актуальных вопросах повышения качества подготовки рабочих кадров. Тем более, что деятельность комиссии предполагается не только на региональном уровне, но и на уровне внесения предложений в Министерство труда и социальной защиты и МОН РК по совершенствованию содержания государственных общеобязательных стандартов по профессиям.

Важнейшим, на наш взгляд, направлением социального партнерства в сфере подготовки кадров должна стать оценка качества выпускаемых профессиональными школами и учебными центрами специалистов.

Такая оценка не только проверит обоснованность государственного заказа или денег выделенных местными бюджетами на переподготовку безработных, но и будет стимулировать конкуренцию между государственными и частными учреждениями в сфере подготовки кадров для новой экономики.



Примечание: предложение автора выделено жирным шрифтом

Рисунок 3.3 – Организационный механизм институционального партнерства по вопросам профессионального образования и подготовки кадров



Примечание: разработан автором

Рисунок 3.4 – Текущие и перспективные механизмы координации деятельности социальных партнеров по вопросам профессионального образования и подготовки кадров

Введение квази-рыночной среды в сферу подготовки кадров для экономики. В экономиках развитых стран, функционирующих достаточно давно в условиях рыночной конкуренции, общепризнанным является тот факт, что любая сфера народного хозяйства функционирует тем более эффективно, чем выше уровень конкуренции между хозяйствующими субъектами.

Но общественный сектор государства, который выполняет одну из главных его функций в современном мире, в сфере образования функционирует преимущественно на основе государственного заказа и соответственно имеет нерыночный механизм распределения финансовых средств на образование. Иногда сами корпорации платят за образование работника, но большинство субъектов рынка не в состоянии оплатить базовое обучение работников, они, как правило, финансируют повышение квалификации работника, и то частично за счет средств самого работника.

Мы считаем, что для создания квази-конкурентной среды необходимо:

- организация конкурентных отношений за госзаказ между государственными и частными услугодателями (ПТШ, УЦ);
- введение системы ваучеров (по типу системы, действующей в высшем образовании), согласно которой безработный - обладатель «ваучера» самостоятельно выбирает в какое учебное заведение ему пойти;
- внедрение системы эффективной независимой оценки профессиональной подготовленности работника.

При введении квази-конкурентных отношений и ПТШ и частные учебные центры получают возможность конкурировать за оказание услуг для безработных, что, несомненно, отразится на качестве предоставляемых услуг.

Вторая мера связана введением совершенно нового для сферы начальной профессиональной подготовки и переподготовки безработных механизма, когда он получает в отделе занятости документ, представляющий собой эквивалент денежной суммы, затрачиваемой на профессиональное образование безработного и самостоятельно выбирает то учебное заведение, где будет проходить свою профессиональную подготовку и переподготовку. Такой механизм вводит элементы конкуренции в процесс выбора субъекта образовательных услуг для безработных и желающих получить начальную степень профессионального образования. Ваучер может быть получен для студента профтехобразования в областном акимате, а для безработного в городском акимате с правом реализации в течение года и без возможности повторного получения в течение 3 лет.

Третья мера связана со становлением системы независимой оценки профессиональной подготовленности, подтверждения и присвоения квалификации рабочих кадров и специалистов технического и обслуживающего труда.

В рамках реализации Закона РК «Об образовании» от 20.12.2004 года, Послания Президента РК и Государственной программы развития образования на 2005-2010гг. был создан Республиканский центр подтверждения и присвоения квалификации (РЦППК) [102, 103]. Во всех областях Казахстана в 2005 году были созданы филиалы Республиканского Центра подтверждения и

присвоения квалификации.

Основной целью этих центров является содействие в обеспечении и достижении высокого качества профессионального образования, подготовки и повышения квалификации кадров, конкурентоспособных на рынке труда Казахстана.

Основными задачами центра являются:

- повышение качества в сфере подготовки специалистов технического и обслуживающего труда в соответствии с требованиями рынка труда;
- создание системы независимой оценки профессиональной подготовленности;
- интеграция казахстанского образования в международное образовательное пространство;
- обеспечение сотрудничества между социальными партнерами – ассоциацией работодателей и организациями профессионального образования;
- реализация Государственной программы развития образования в республике Казахстан на 2005-2010 годы.

Миссия центра, имеющего аналоги в развитых странах мира, состоит в том, чтобы функционировать как открытая система оценки знаний студентов, где обучение ведет организация образования, а выпускные экзамены проводит независимая экспертная комиссия, в состав которой входят представители обучающей организации, представители организаций работодателей, свободные эксперты.

Независимая оценка качества знаний и подтверждения уровня профессиональной подготовленности представляет организационный механизм, который является квази-рыночным, т.к. представляет собой итоговую и одновременно предварительную оценку профессиональных навыков и компетенций, перед выходом учащегося на рынок.

Квази-рыночный характер придает именно тот факт, что в комиссии участвуют работодатели, которые с точки зрения профессионалов-практиков проводят оценку знаний студентов-выпускников и кандидатов на присвоение или подтверждение той или иной квалификации.

Поскольку независимой оценке качества в будущем подлежат все специалисты технического и обслуживающего труда, получившие подготовку как в государственных, так и в частных учебных заведениях, результаты такого тестирования, ставшие достоянием широкой общественности, помогут установить рейтинг учреждений образования независимо от формы собственности, которые могут в качестве ориентиров использовать потребители (корпорации и частные лица), предъявляющие спрос на специалистов с начальным профессиональным образованием и или сами являющиеся потенциальными студентами того или иного учебного заведения.

Результаты деятельности Центра присвоения и подтверждения квалификации говорят о том, что в настоящее время только 1/3 всех обученных может быть признана специалистами, что настоятельно требует реального наполнения социального партнерства между работодателями и образовательными учреждениями по вопросам:

- создания и организации работы отраслевых квалификационных комиссий по профилям технического и обслуживающего труда;
- совместное обследование учебных курсов по специальностям технического и обслуживающего труда и разработки профессиональных квалификационных требований для включения в рабочие программы подготовки по специальности;
- формирования банка данных учебных заведений и организаций, выпускников и работников, которым требуется подтверждение и присвоение квалификации.

Расширение спектра контрактов в сфере образовательных услуг между государством и частным сектором.

Механизм государственных закупок и государственного социального заказа ориентирован в первую очередь на обеспечение потребности государственных органов власти в необходимых им товарах и услугах. В рамках этого механизма может быть реализована передача части функций государства по предоставлению социальных услуг с целью снизить долю прямого участия государства в общественном секторе на основе экономии от содержания специальных учреждений, сокращения штата государственных служащих и т.д. Результатом является не только прямое сокращение затрат, но и снижение расходов в аналогичных структурах (например, детских садах), которые остались в государственной собственности. Наши предложения по расширению спектра контрактов касаются услуг дошкольного образования.

Применительно к сфере дошкольного образования мы предлагаем расширение спектра контракта за счет передачи в управление детских садов, которые сейчас находятся целиком на государственном финансировании. Одновременно есть частные детские сады, например, в городе Караганде их четыре, и частные компании, которые занимаются оказанием услуги дошкольного образования, имеют возможность взять в управление и организовать функционирование ряда детских учреждений, причем развитие и капитальный ремонт государственного детского сада будет по-прежнему осуществляться на бюджетные средства, ровно, как и текущие расходы. Анализ хозяйственной деятельности детских садов, оставшихся в государственном управлении и аналогичных учреждений переданных в управление частным фирмам или НПО позволит сократить государственные расходы.

Расширение инвестиционного партнерства государства и частного сектора в формировании современной инфраструктуры образования.

Опыт развитых стран говорит о том, что в ряде важнейших сфер, затрагивающих общенациональные интересы, особенно в развитии социальной инфраструктуры, важную роль играет совместное государственно-частное финансирование проектов. Региональная структура финансирования совместных проектов в ЕС говорит, что в Великобритании 28% проектов производственной и социальной инфраструктуры финансируются совместно, а Греции 10%, Испании 8%.

Распределение по отраслям совместно финансируемых проектов выглядит следующим образом: железные дороги – 46%, автотрассы – 35%, аэропорты –

6%, энергетика – 7%, образование и здравоохранение 3% [104].

Строительство объектов образования (включая детские центры и детские сады) является одной из пяти моделей, сформировавшихся в рамках концепции *PPP* (Private Public Partnership) часто применяется при строительстве общественных зданий. Модель лизинга, применяемая в этом случае, представляет собой наиболее распространенную форму *PPP*, в реализации которой государства накопили немалый опыт.

По критериям финансирование – собственность – управление модель лизинга выглядит следующим образом:

- финансирование: частное/государственное
- собственность: частная
- управление: частное/государственное

Варианты модели лизинга исходят из основного принципа *PPP*, который состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

Таким образом, основными направлениями развития государственно-частного партнерства в сфере образования являются следующие направления и соответствующие организационные и экономические механизмы.

В направлении развития социального партнерства в процессе подготовки и оценки качества образования специалистов с высшим, средним и начальным профессиональным образованием мы предлагаем ряд организационных механизмов:

- создание постоянно действующей рабочей группы по организации профессионального образования и подготовки кадров при ОТК (областной трехсторонней комиссии) с привлечением ученых и специалистов;
- формирование нового содержания механизмов взаимодействия работодателей и организаций образования по направлениям сотрудничества: участие работодателей в формировании государственного заказа на работников, взаимное участие сторон в корректировке учебных и рабочих программ, изменение квалификационных характеристик по существующим специальностям и формирование по новым профессиям, совместное проведение конкурсов профессионального мастерства;

По вопросу формирования квази-рыночной среды в сфере подготовки кадров для экономики мы предлагаем изменение действующих «Правил организации и финансирования профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных» по вопросу равного участия ПТШ и частных учебных центров в получении госзаказа на подготовку специалистов с начальным профессиональным образованием и переподготовку безработных. Формированию квази-рыночной среды будет также способствовать введение системы ваучеров (по типу системы, действующей в высшем образовании), согласно которой безработный - обладатель «ваучера» самостоятельно выбирает в какое учебное заведение ему пойти. Значительную роль в формировании объективной предрыночной оценки квалификации подготовки работника и безработного будет иметь внедрение системы

эффективной независимой оценки профессиональной подготовленности работника. Квази-рыночный характер придает именно тот факт, что в комиссии участвуют независимые работодатели, тесты составляются с участием работодателей и профессионалы-практики проводят оценку знаний студентов-выпускников и кандидатов на присвоение или подтверждение той или иной квалификации.

Спектр контрактов между государством и частным сектором может быть расширен за счет введения в практику контрактов на передачу в управление детских садов, которые могут управляться как частными фирмами, так и НПО. Выиграв по конкурсу, они могут взять на себя управление детским садом, что будет способствовать сокращению государственных расходов на содержание персонала и выполнение данного типа услуг.

Расширение инвестиционного партнерства государства и частного сектора в формировании современной инфраструктуры образования, в части строительства новых объектов целесообразно осуществлять по модели лизинга, в рамках которой можно выделять земельные участки из городского фонда под строительство коммерчески ориентированных зданий с «социальной нагрузкой», т.е. обязательством предусмотреть в проекте детский сад. В данном случае участок земли может быть передан по льготной цене, могут быть оформлены последующие льготы по земельному или имущественному налогу.

3.3 Совершенствование государственного партнерства с некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства

Некоммерческий сектор, являясь компонентом гражданского общества, одновременно составляет один из фундаментальных самостоятельных разделов экономики (экономика нерыночных услуг). В США он весьма многочислен и разнообразен по составу участников и способам действий. Помимо сотен тысяч общественных организаций в него входят 90% дневных центров по уходу за детьми, которыми управляют НКО, начальные и средних школы, частные и корпоративные фонды, 2/3 центров социального обслуживания, организации культурного назначения, свыше 60% клиник и больничных комплексов, ассоциации потребителей, 67% центров по проведению фундаментальных научных исследований и другие [105, 106, 107, 108].

Способность НКО точно в срок получать нужную информацию, быстро и качественно осуществлять принятые решения в полной мере используются многими правительствами и местными власти. Им выгодно не только освобождать от налогов благотворительные миссии, но и напрямую финансировать деятельность некоммерческого сектора. Например, к концу XX в. ассигнования из бюджета США покрывали 54% всех расходов некоммерческого сектора на финансирование научных исследований, 52% – на вспомоществование, 47% – на медицинскую помощь, 33% – на услуги по обеспечению занятости и подготовке кадров, 25 – на финансирование высшего образования и 16% - на общинные проекты [109] .

Поскольку НКО, как правило, обслуживают сравнительно небольшие по

численности, но разнообразные по составу группы, спектр предоставляемых им услуг намного шире, чем тот, который могут предложить госучреждения, а информированность о нуждах клиентов точнее и полнее. К тому же НКО предоставляют смешанные блага. Например, оказание базовых услуг бесплатно, а за дополнительные услуги или занятия взимается плата. При этом НКО мирятся с недостаточной и нерегулярной прибылью. Отсюда их полезность как субъектов рыночной экономики – понижательное воздействие на уровень потребительских цен. Тем самым НКО поддерживают конкурентную среду и в периоды спадов играют роль социального амортизатора.

В Казахстане сектор НПО, представляющий негосударственный организации, оказывающие различные услуги населению, сложился и профессионально занимается тем, что оказывает услуги населению. Согласно проведенному нами в главе 2 анализу информационных баз областного акимата, результатов социологического опроса руководителей некоммерческих организаций и экспертов Департамента координации занятости и социальных программ области нами был разработан ряд предложений.

Эти предложения предполагают развитие деятельности государства по двум разным направлениям:

- Содействие государства развитию сектора НПО в целом, как одного из важнейших секторов современной постиндустриальной экономики и гражданского общества;
- Совершенствование механизма государственной закупки социальных услуг у некоммерческого сектора, в том числе оценки качества предоставляемых услуг.

По первому направлению мы считаем необходимым рекомендовать мероприятия, которые могли бы интенсифицировать *укрупнение масштабов сектора и усиление ресурсного обеспечения его субъектов.*

Совершенствование системы налогообложения в части льготы на объем средств, отчисляемых на благотворительность и социальные программы через корпоративные фонды.

В современной экономике НКО располагают разными видами финансовых поступлений: членские взносы (у взаимных организаций), доходы от собственной коммерческой деятельности, кредиты и облигации, ссуды и гранты правительства и местных органов власти, взносы зарубежных и международных организаций, общинных, частных и корпоративных фондов. Сами фонды не реализуют социальные и благотворительные программы, они выделяют целевые средства другим благотворительным организациям, школам, больницам, университетам, предоставляют стипендии и ежегодные премии. В США и странах Европы функционирует свыше 10 тысяч частных и корпоративных фондов, которые чаще всего финансируют проекты в областях здравоохранения, образования, науки, культуры, социальной помощи и правового просвещения.

В настоящее время казахстанские НПО финансируются преимущественно на средства зарубежных грантодателей, которые по мере успешного экономического развития страны снижают объемы финансирования

некоммерческого сектора или переходят на финансирование программ развития, в то время как текущая детальность многих организаций социально-проблемного характера до сих пор финансируется за счет зарубежных грантов. В то же время, опыт многих стран, и Казахстана в том числе, говорит о том, что нецелесообразна зависимость сектора от какого-либо одного источника финансирования, поскольку сектор начинает терять самостоятельность и финансовые средства становятся источником лоббирования интересов наиболее значимого грантодателя. Так, опыт стран Европы позволяет сделать вывод о том, что чрезмерная зависимость бюджетов НКО от правительственных субсидий имеет свою оборотную сторону – выпадение отдельных сегментов сектора из гражданского общества и превращение их в квази-государственные структуры. В более благоприятном положении находятся НКО, имеющие баланс разных источников доходов, что позволяет им гибко маневрировать ресурсами и проводить собственную политику развития [110].

Для формирования сбалансированной системы доходов НКО в Казахстане они должны финансироваться как государством, так и бизнес - структурами, что позволит им избежать зависимости от одного источника. Повышение доли необлагаемого чистого дохода позволит бизнес - структурам избавиться от непрофильной деятельности и создать корпоративные фонды, средства которых будут направляться на оказание социальных услуг через сектор НКО.

В свою очередь это требует формирования новой системы финансовой отчетности некоммерческого сектора, который должен информировать о своих затратах.

Совершенствование финансовой отчетности некоммерческих организаций.

В Республике Казахстан НПО работают как вид бизнеса, т.е. применяется система единого расходования средств без отчетности, в то время как сама природа деятельности сектора предполагает некоторые ограничения.

Мы предлагаем пользоваться опыт развитых стран, согласно которому бухгалтерский стандарт «Финансовой отчетности некоммерческих организаций» предполагает деление средств НКО на три категории:

- средства ограниченные к расходованию (permanently restricted), которые запрещено тратить на текущую деятельность, но можно приобретать внеоборотные активы – здания, сооружения, оборудование;
- средства временно ограниченные к расходованию (temporarily restricted), которые предназначены для краткосрочных финансовых вложений (приобретение облигаций и векселей), либо для финансирования программ следующего отчетного периода;
- средства, заработанные самими НКО, (unrestricted), могут использоваться свободно на уставную деятельность без указания конкретной цели реализации [110].

Прозрачность финансовой отчетности сектора НКО позволит эффективно контролировать поступление и расходование финансовых средств от бизнес-доноров и государственных структур.

Поддержка сектора нефинансовыми активами.

Опросы населения показывают, что областному центру и другим городам не хватает ресурсных центров НПО – приютов, центров помощи, центров развития и т.д. В значительной степени это обусловлено тем, что удорожание недвижимости и отсутствие свободных помещений составляют ограничения для развития сектора.

В связи с этим, необходимо использование практики развитых стран в рамках которой местные органы управления бесплатно или за символическую плату предоставляют пустующие помещения.

На наш взгляд, необходимо в областном центре иметь, подобно бизнес-центрам в необходимости которых давно никто не сомневается, Дом НПО – который может вместить множество фирм на условиях чрезвычайно льготной арендной платы или даже в некоторых случаях при её отсутствии. Так, для города Павлодара актуальна поддержка деятельности Кризисного центра с приютом, финансирование которого в 2008 году зарубежными грантодателями прекращается и текущая деятельность кризисного центра должна быть поддержана местными органами власти.

Обеспечения информационной прозрачности контрактных операций.

Высокую эффективность показывает перенесение контрактных операций в Интернет. Здесь экономия достигается за счет более конкурентных торгов, снятия географических и временных ограничений по доступу к конкурсам его возможных участников, обработки заказов в режиме реального времени.

Всё это станет возможным при введении системы электронного правительства и обеспечения информационными системами местных органов управления и пользователей.

Формирование долгосрочной политики государства в сфере партнерства с НПО.

Наиболее выраженным недостатком в сфере государственной политики сотрудничества с некоммерческими организациями является ориентация на социально-острые проблемы и отсутствие долгосрочных проектов развития.

В качестве примера можно привести долгосрочные гендерные проекты, заявленные и обоснованные гендерными организациями города в рамках социологического опроса:

1. Проект «Разработка и осуществление воспитательной программы по укреплению семьи, повышению роли родителей в воспитании детей» и др.
2. Создание региональной программы, финансируемой из городского бюджета «Обеспечение социально-уязвимых слоев населения: одиноких матерей, несовершеннолетних матерей, воспитанниц детских домов, имеющих несовершеннолетних детей».

Проведение таких долгосрочных проектов позволит обеспечить целенаправленную семейную политику, в том числе направленную на обеспечение социально-преемлемых условиях жизни для детей из неблагополучных семей.

Обращаясь к опыту западных стран можно отметить, что масштабы деятельности НКО и спектр решаемых ими проблем в 70-90-е годы значительно расширился, появились новые направления, относящиеся в значительной мере к

неприбыльной небагатворительной деятельности и охватившие гражданскую экспертизу проектов:

- городского планирования и зонирования;
- размещения местной социальной инфраструктуры;
- поддержания в надлежащем состоянии парковых зон;
- очистки территории от твердых бытовых отходов.

К концу 20 века к традиционным областям деятельности НКО (образование, здравоохранение, социальные услуги), добавилось обслуживание сфер, где прежде доминирующие позиции занимали деловые фирмы и муниципальные службы. В настоящее время НКО:

- участвуют в разработке программ использования трудовых ресурсов на местах,
- изучают потребность в кадрах и осуществляют их плановую переподготовку на специальных курсах, финансируемых местной властью,
- разрабатывают программы развития регионов,
- охраны окружающей среды,
- разрабатывают программы развития малого и среднего бизнеса,
- оказывают услуги в планировании развития территории;
- оказывают услуги по подготовке экологического обоснования строительства тех или иных объектов [111].

Учитывая практику деятельности региональных органов власти в Павлодарской области можно сказать, что ряд этих направлений уже осуществляется, в частности с привлечением региональных неприбыльных, небагатворительных организаций разработаны:

- Стратегии развития городов и районов области до 2015 года;
- Программа развития малого бизнеса в г. Павлодар;
- Генеральный план застройки г. Павлодар.

Резюмируя наши предложения по направлению содействия государства развитию НПО можно сказать, что становление полноценного сектора НПО необходимо для всего общества и его гармоничного развития, поскольку по характеру организационно-хозяйственного механизма некоммерческий сектор принадлежит к модели гетеро-структурного типа, сочетающей в себе элементы деловой фирмы и благотворительной организации. Благодаря смешанной структуре в некоммерческой деятельности просматриваются очертания третьего пути решения проблем общества: будучи стратегическим партнером государства и рынка, некоммерческие организации вместе с тем, находятся между опорой либо единственно на рынок, либо единственно на государство. Само по себе, наличие полноценно функционирующего сектора НКО имеет не только социальный эффект для развития гражданского общества, но экономический эффект, поскольку его функционирование позволяет государству экономить от 20 до 40% средств, которые пришлось бы затратить в случае, если оно взяло бы на себя все обязанности.

По второму направлению, на наш взгляд, целесообразно предложить следующие рекомендации для введения в нормативно-правовую базу и действующие механизмы институционального партнерства местных

государственных органов власти и НПО, в том числе оценки деятельности НПО.

Для участия в процессе государственных закупок, согласно Закону РК «О государственных закупках» потенциальный поставщик (юридическое или физическое лицо) должен соответствовать следующим квалификационным требованиям [112]:

1) обладать профессиональной квалификацией, а также опытом работы на соответствующем рынке закупаемых товаров, работ и услуг не менее одного года;

2) иметь необходимые финансовые, материальные и трудовые ресурсы для исполнения обязательств по договору о государственных закупках.

Конкурсная комиссия оценивает и сопоставляет конкурсные заявки, которые были приняты для участия в конкурсе, и определяет выигравшую конкурсную заявку на основе самой низкой цены с учетом следующих критериев:

- Расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт закупаемых товаров;
- Сроки поставки товаров, завершения работ или оказания услуг;
- Функциональные, технические и качественные характеристики товаров;
- Условия платежа;
- Условия гарантий на товары, работы и услуги;
- Другие критерии, обеспечивающие наиболее высокую экономическую эффективность (дополнительные инвестиции, стимулирование занятости, передачу технологии и подготовку управленческих, научных и производственных кадров), а также опыт работы на соответствующем рынке закупаемых товаров, работ и услуг;
- Поддержка отечественных товаропроизводителей - потенциальных поставщиков в соответствии со [статьей 26](#) настоящего Закона;
- Квалификационные данные потенциального поставщика.

В то же время, в законе есть положение, согласно которому физические лица могут быть только поставщиком товаров, а для оказания услуг поставщиком может быть либо юридическое лицо, либо физическое лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью (то есть зарегистрированное в налоговых органах с доходом не менее 12 МРП в год).

Это положение совершенно не учитывает особенности оказания социальных услуг, особенно социальных услуг для инвалидов, когда в мировой практике лучшими услугодателями будут физические лица – родственники услугополучателей, которые имеют индивидуальный квалификационный сертификат на оказание данного рода социальных услуг.

В Закон РК «О государственных закупках» необходимо, на наш взгляд, отдельным параграфом ввести «Особенности осуществления государственного социального заказа», где предусмотреть наличие у услугодателя (юридического или физического лица) сертификата на оказание данного рода социальных услуг, который должен выдаваться соответствующим профильным министерством (например, здравоохранения, образования) или их областными

подразделениями.

Критериями выбора исполнителя социального заказа должна являться в первую очередь компетентность, организационная состоятельность (то есть, если физическое лицо имеет сертификат или диплом на оказание соответствующего рода услуг, то оно является полноценным претендентом), профессионализм.

При этом на наш взгляд, подаваемые к исполнению проекты должны соответствовать параметрам:

- Направленность на создание и продвижения прогрессивных механизмов, позволяющих оказывать социальные услуги большему числу нуждающихся в помощи граждан;
- Реализация новых социальных услуг, которые в настоящее время не оказываются государственными социальными службами, но имеется выявленная потребность;
- Улучшение качества социальных услуг, оказываемых населению региона;
- Оказание социальных услуг сельскому населению и стимулирование роста его социальной активности.

В то же время, отмеченные преимущества НКО сами по себе не дают исчерпывающей картины конечного социального результата их деятельности.

В результате в настоящее время в развитых странах оценка деятельности НКО предполагает учет показателей по всей цепочке: объем привлеченных ресурсов, характер их распределения, независимая оценка качества предоставляемых услуг социальному стандарту и оценка качества полученных услуг самими клиентами. Это позволяет идентифицировать имеющиеся в программах просчеты, находить пути и способы совершенствования практики обслуживания, совершенствовать планирование деятельности в будущем.

Рассмотрев механизмы оценки качества оказываемых социальных услуг необходимо отметить, что в Законе РК «О государственном социальном заказе», статья 6 пункт 4, предполагается «мониторинг и внешняя оценка эффективности выполнения государственного социального заказа осуществляются советами по сотрудничеству и взаимодействию с неправительственными организациями». Советы по сотрудничеству и взаимодействию с неправительственными организациями являются консультативно-совещательными органами при центральных и местных исполнительных органах, в состав которых входят представители заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций.

Поскольку в данной оценке отсутствует учет мнения субъекта, являющегося непосредственным потребителем данной услуги, нами предлагается введение социологических опросов с целью оценки удовлетворенности получателей услуг, а также возможно учета независимой оценки, проводимой волонтерами – экспертами в данной области. В роли экспертов при оказании услуг, например, инвалидам, могут выступать специалисты по оказанию соответствующих услуг, которые имеют наиболее полную компетенцию в данном вопросе. Для соответствующих видов

социальных услуг целесообразно разработка стандарта социальной услуги и допуск к специализированной деятельности услугодателей, имеющих соответствующий сертификат.

При проведении обучающих семинаров или тренингов также необходима оценка, как удовлетворенности участников семинара, так и независимых экспертов – оценивающих качество проведенной работы (тренинга, обучающего семинара), оплата работы которых должна быть предусмотрена в сумме государственного заказа (рисунок 3.5).

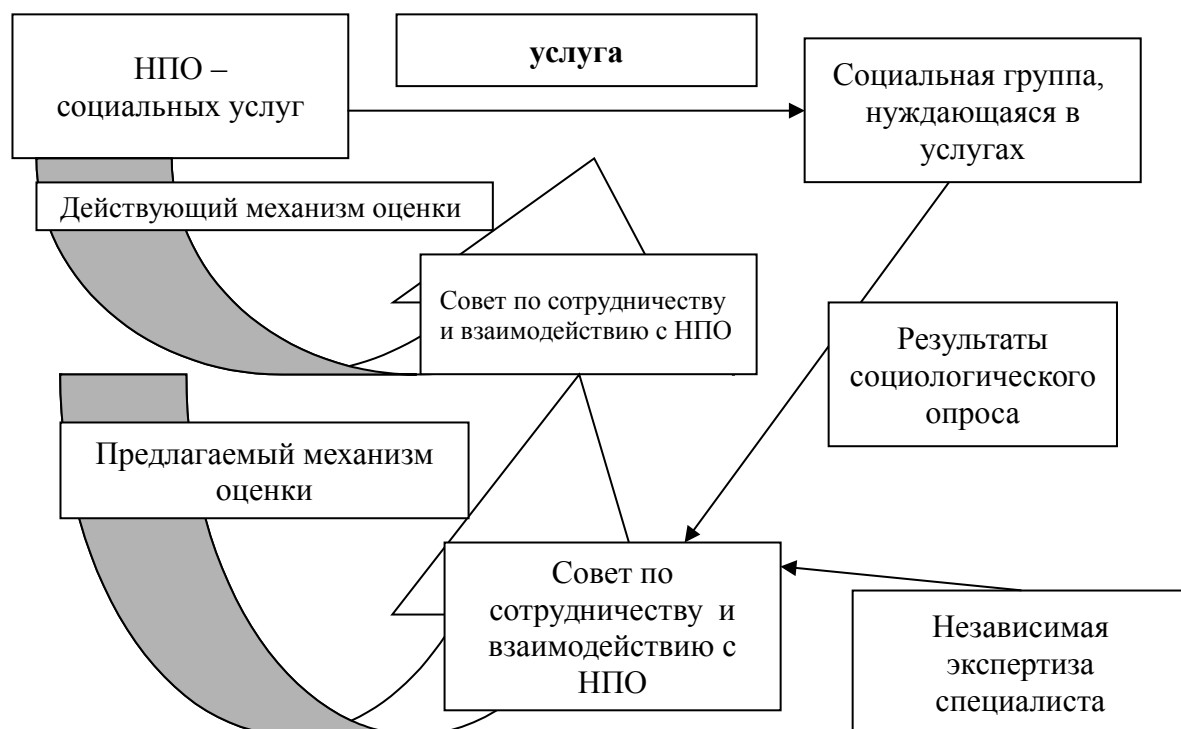


Рисунок 3.5– Действующий и предлагаемый механизм оценки социальной эффективности услуги

Партнерство государства и сектора на современном этапе должно, на наш взгляд, интенсивно развиваться по двум направлениям:

- Расширение масштабов некоммерческого сектора и улучшение его ресурсного обеспечения;
- Совершенствование механизма государственной закупки социальных услуг у некоммерческого сектора, в том числе оценки качества предоставляемых услуг.

По первому направлению нами предлагается:

- Совершенствование системы налогообложения в части льготы на объем средств, отчисляемых на благотворительность через корпоративные фонды;

- Изменение системы финансовой отчетности некоммерческих организаций;
- Поддержка сектора нефинансовыми активами;
- Обеспечения информационной прозрачности контрактных операций;
- Формирование долгосрочной политики государства в сфере партнерства с НПО.

По второму направлению мы разработали рекомендации по совершенствованию механизма государственных закупок социальных услуг в рамках социального заказа:

- Введение в Закон РК «О государственных закупках» положения об участии физических лиц, в конкурсах на оказание услуг для инвалидов;
- Спецификация и разработка стандарта на социальные услуги, что будет облегчать оценку деятельности НПО и физических лиц, оказывающих социальные услуги;
- Введение в консультативно-совещательный совет при центральных и местных исполнительных органах власти независимых экспертов для оценки деятельности НПО и физических лиц;
- Обязательное использование института оценки качества услуги на основе исследования мнения услугополучателя и применение этой оценки как определяющей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Научные концепции государства, несмотря на значительное разнообразие конкретно-исторических типов, выделяют в качестве инвариантных свойств триаду его функций: политическая – экономическая – социальная, исполнение каждой из которых опирается на соответствующую нормативно-правовую базу. К числу наиболее признанных экономических теорий государства относятся теория эксплуатации, теория общественного договора, теория социального государства.

Выполнение экономических и социальных функций государства возможно только на основе предпосылок, которые формируются в нормотворческой и политической системе. К таким предпосылкам в рыночной экономике относятся: спецификация и обеспечение прав собственности, и узаконенное право принуждения (или стимулирования) по отношению к другим субъектам экономических действий на основе налоговой, денежно-кредитной политики. Корректировка процессов, протекающих на рынках, осуществляется в случае «провалов рынка» и для установления социальной справедливости в обществе.

2. Исследование экономической функции государства позволяет сделать следующие выводы. Экономическая природа государства и функции общественного сектора предполагают эффективное управление ресурсами, которые оно задействует с целью выполнения взятых на себя обязательств. Совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном, распоряжении государства, образует общественный (государственный) сектор хозяйства. Нами выделены особенности хозяйствования в общественном секторе экономики:

- несопоставимость государственных расходов на функционирование общественного сектора и его доходов, что обусловлено изъятием из хозяйственного оборота части активов (например, земельных ресурсов под национальными парками) и бесприбыльностью многих социальных программ государства: социальная помощь, программы занятости социальное обслуживание и т.п.

- возможность партнерского участия субъектов, принадлежащих к разным секторам рыночной экономики (как частному, так и некоммерческому) на условиях предлагаемых государством, за счет предоставляемых им финансовых и нефинансовых ресурсов.

- разные критерии оценки деятельности хозяйствующих субъектов: в одном случае экономическая эффективность, а в других социальная справедливость на уровне экономически приемлемом для общества.

- в общественном секторе функционируют организации двух моделей хозяйствования: инструментальные и клиентски-ориентированные. Если первые участвуют в реализации властных полномочий государства, то вторые, действуя в рамках предписанной политики, вносят конкретный вклад в осуществление социальных, инвестиционных и других программ.

3. Участие государства в экономической и социальной жизни общества в развитой экономике претерпевает ряд изменений. Целью участия государства в социально-экономической жизни общества является переход к устойчивому развитию с непрерывным ростом качества жизни населения на основе

конкурентоспособности национальной экономики. Эта цель обусловила трансформацию приоритетов государственного регулирования. Нами выделены два основных приоритета: стимулирование конкурентоспособности национальной экономики и повышение эффективности государственного участия со всех сферах жизни общества, т.е. сокращение затрат при улучшении результатов.

4. Анализ обеспеченности населения Павлодарской области социальными услугами позволяет сделать следующие выводы. Экономические результаты развития региона по показателю ВРП на душу населения являются более значительными, чем по Казахстану в целом. Социальная ориентация расходов областного бюджета возрастает, т.к. среднегодовые темпы прироста за период 2000-2006 год были гораздо ниже, чем за 2006 по сравнению с 2005 годом, особенно по здравоохранению. Роста обеспеченности услугами здравоохранения выразился в слабой положительной динамике по таким косвенным показателям как численность врачей и медицинских работников средней квалификации на одного человека, но структура заболеваемости фактически не изменилась. В сельской местности наблюдается покрытие территории медицинскими учреждениями на 68,5% населенных пунктов. Наиболее позитивным результатом является значительное снижение материнской и детской смертности.

Общие показатели развития сферы образования населения в Павлодарской области за период с 2001 по 2005 годы характеризуются немного более сильными положительными сдвигами, чем по Республике Казахстан в целом

5. Институциональными партнерами казахстанского государства в социальной сфере являются частный и некоммерческий сектора.

Взаимодействие с частным сектором осуществляется на основе механизма социального партнерства (договорного) и экономических механизмов госзакупок, сдачи в аренду. Социальное партнерство на региональном рынке труда в социальной сфере реализуется в процессе участия бизнеса в решении вопросов занятости в регионе:

- квоты на трудоустройство граждан с ограниченными возможностями,
- предоставление социальных рабочих мест для безработных региона,
- участие в программах подготовки кадров начального профессионального образования и переподготовки безработных на локальном рынке труда.

Деятельность сектора НПО в Казахстане характеризуется следующими особенностями:

- географическая концентрация в столицах и крупных городах, тогда как в сельской местности их очень мало.
- тематическая концентрация по небольшому числу таких важных для развития страны направлений как права человека, борьба с бедностью, благотворительность, гендерная проблематика, работа с социально- уязвимыми слоями населения, экология.
- наблюдается определенная поддержка деятельности НПО представителями местного бизнеса, особенно по предоставлению адресной благотворительной помощи. Однако ни грантодатели, ни получатели помощи не

хотят распространять информацию об этом и делиться опытом.

Для партнерства сектора государства с НПО характерно грантовое финансирование и контракты на закуп услуг, но практически нет контрактов на передачу в аренду или в управление объектов социальной сферы.

6. По результатам анализа и оценки проблем в сфере контрактов между государственными органами управления, частным сектором, НПО в социальной сфере можно сделать следующие выводы.

Система контрактов в общественном секторе существует и достаточно стабильно воспроизводится, контракты заключаются на поставку товаров с частным сектором, на оказание услуг образования и здравоохранения, на застройку зданий социального назначения, аренду объектов социального назначения с сохранением их основных функций (столовые в школах), контракты на оказание услуг социального обеспечения инвалидов, контракты с НПО по проведению мероприятий в форме тренингов, круглых столов по проблемам гендерной политики, молодежной политики, взаимодействия со СМИ.

В этой сфере есть затруднения связанные с:

- отсутствием квази-рыночных отношений в сегменте предоставления услуг для безработных, что негативно сказывается на закупке услуг образования для безработных;
- несовершенством закона о госзакупках в части социального заказа, что приводит к приоритету экономических целей (наименьшая цена услуги) над профильными социальными;
- отсутствие мониторинга (кроме финансового) при оценке качества социальных услуг, оказываемых населению в рамках функционирования общественного сектора.

7. В процессе развития институционального партнерства государство должно исходить из ряда принципов и соответствующих механизмов, которые позволяют повысить эффективность государственных расходов.

Система механизмов, разработанных нами в дополнение к действующим в реальной действительности, включает следующие:

По принципу налоговых и неналоговых льгот нами рекомендуется применение льгот по земельному и имущественному налогу для реализации социальных проектов (строительство больниц, поликлиник, детских садов, молочных кухонь и т.д.).

По принципу многообразия контрактов нами предлагается использование концессионных проектов для капитального строительства и ремонта крупных спортивных и культурных сооружений, а также использование арендных (лизинговых) контрактов при строительстве детских садов, поликлиник, молочных кухонь, небольших объектов культурного и спортивного назначения. Предлагается также увеличить число контрактов по передаче в управление частным фирмам и НПО на конкурсной основе стационаров, поликлиник, детских садов, и других объектов социального назначения.

По принципу совершенствования системы госзакупок и государственного социального заказа, а также введения квазирыночных отношений в процесс

конкурсной борьбы нами рекомендуется введение квазирыночных отношений в сферу государственного заказа на подготовку, переподготовку и повышение квалификации безработных, поскольку согласно действующим правилам ПТШ принимают ограниченное участие в переподготовке безработных. Для реализации принципа прозрачности системы государственных закупок нами предлагается введение системы электронных торгов товарами и услугами на основе внедряемого электронного правительства.

Для осуществления принципа контроля за результатами государственных закупок услуг предлагается отдавать приоритет качественным параметрам и регулярно использовать результаты опроса населения относительно удовлетворенности теми или иными услугами.

8. Основными направлениями развития государственно-частного партнерства в сфере образования являются следующие направления и соответствующие организационные и экономические механизмы:

В направлении развития социального партнерства в процессе подготовки и оценки качества образования специалистов с высшим, средним и начальным профессиональным образованием мы предлагаем ряд организационных механизмов:

- создание постоянно действующей рабочей группы по организации профессионального образования и подготовки кадров при ОТК (областной трехсторонней комиссии) с привлечением ученых и специалистов;
- формирование нового содержания механизмов взаимодействия работодателей и организаций образования по направлениям сотрудничества: участие работодателей в формировании государственного заказа на работников, взаимное участие сторон в корректировке учебных и рабочих программ, изменение квалификационных характеристик по существующим специальностям и формирование по новым профессиям, совместное проведение конкурсов профессионального мастерства.

Формированию квази-рыночной среды будет также способствовать введение системы ваучеров (по типу системы, действующей в высшем образовании), согласно которой безработный - обладатель «ваучера» самостоятельно выбирает в какое учебное заведение ему пойти. Значительную роль в формировании объективной предрыночной оценки квалификации подготовки работника и безработного будет иметь внедрение системы эффективной независимой оценки профессиональной подготовленности работника. Спектр контрактов между государством и частным сектором может быть расширен за счет введения в практику контрактов на передачу в управление детских садов, которые могут управляться как частными фирмами, так и НПО. Выиграв по конкурсу, они могут взять на себя управление детским садом, что будет способствовать сокращению государственных расходов на содержание персонала и выполнение данного типа услуг.

9. Современная постиндустриальная экономика располагает масштабным некоммерческим сектором экономики, который играет ведущую роль в удовлетворении дифференцированных потребностей разных социальных групп развитого социально-ориентированного общества. Партнерство государства и

некоммерческого сектора на современном этапе должно, на наш взгляд, интенсивно развиваться по двум направлениям:

- Расширение масштабов некоммерческого сектора и улучшение его ресурсного обеспечения;
- Совершенствование механизма государственной закупки социальных услуг у некоммерческого сектора, в том числе оценки качества предоставляемых услуг.

По первому направлению нами предлагается:

- 1) Совершенствование системы налогообложения в части льготы на объем средств, отчисляемых на благотворительность через корпоративные фонды;
- 2) Изменение системы финансовой отчетности некоммерческих организаций;
- 3) Поддержка сектора нефинансовыми активами;
- 4) Обеспечения информационной прозрачности контрактных операций;
- 5) Формирование долгосрочной политики государства в сфере партнерства с НПО.

По второму направлению мы разработали рекомендации по совершенствованию механизма госзакупок социальных услуг в рамках социального заказа:

- 1) Введение в Закон РК «О государственных закупках» положения об участии физических лиц, в конкурсах на оказание услуг для инвалидов;
- 2) Спецификация и разработка стандарта на социальные услуги, что будет облегчать оценку деятельности НПО и физических лиц, оказывающих социальные услуги;
- 3) Введение в консультативно-совещательный совет при центральных и местных исполнительных органах власти независимых экспертов для оценки деятельности НПО и физических лиц;
- 4) Обязательное использование института оценки качества услуги на основе исследования мнения услугополучателя и применение этой оценки как определяющей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Политология. Энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Publishers», 1993.
- 2 Аристотель. Соч. в 4-х т. М.: Мысль, 1975.

- 3 Гоббс Т. Соч. в 2-х т. Т. 2. М.: Мысль, 1992.
- 4 Платон. Соч. в 3-х т. М.: Мысль, 1968.
- 5 Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 39.
- 6 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. М.: Политиздат, 1978.
- 7 Алексеев Н.Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М., 1919.
- 8 Гегель Г. Политические произведения. М.: Наука, 1978.
- 9 Общая и прикладная политология. М.: Изд-во МГСУ Союз, 1997.
- 10 Еигибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права. М.: Юрист, 1999.
- 11 Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управления. М.: Наука, 1981.
- 12 Валентей С.Д. Развитие общества в теории социальных альтернатив. М.: ИЭ РАН, 1995.
- 13 Критика новейших буржуазных учений о государстве. М.: Прогресс, 1982.
- 14 Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М.: Экономика, 1996.
- 15 Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: Прогресс, 1969.
- 16 История социалистических идей и стереотип массового сознания. М.: ЮНИОН, 1990.
- 17 Хайек Ф. Общество свободных. Сдерживание власти и развенчание политики // Открытая политика 1995. № 8 (10).
- 18 Бергер П. Капиталистическая революция (50 тезисов о процветании, равенстве и свободе). М.: Прогресс, 1994.
- 19 Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М.: Наука, 1968.
- 20 Хэллоуэлл Дж. Моральные основы демократии. М.: 1993.
- 21 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. М.: Политиздат, 1978.
- 22 Политэкономия. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1999.
- 23 Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. М.: ИФАН, 1993.
- 24 Социальная политика. Толковый словарь. М.: Изд-во РАГС, 2002.
- 25 Тофлер О. Смещение власти: знание, богатство и принуждение на пороге XXI века. М.: ИНИОН, 1991.
- 26 Четвернин В.А. Государство: сущность, понятие, структура, функции. В кн.: Проблемы общей теории права и государства. М., 1999.
- 27 Норт Д. Институты и экономический рост. Историческое введение. THESIS.1993, №2, 79с.
- 28 Бедность в Казахстане: причины и пути преодоления, Серия публикаций ПРООН в Казахстане, № UNDPKAZ 08, Алматы, 2004.
- 29 Республика Казахстан: оценка системы адресной социальной помощи. Заключительный отчет. Достойный труд: комплексный подход к социальной сфере в Казахстане, Астана, 2003.

- 30 Дж. Бейкер. Оценка влияния проектов развития на бедность. Всемирный банк, 2000, 245с.
- 31 Конвенция 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» - МОТ, 1962.
- 32 Р. Капелюшников. Экономическая теория прав собственности. М., 1990г., 11-12 с.
- 33 А.Олейник. Институциональная экономика. М., Инфра-М, 2002, 289с.
- 34 Автономов В.С. Модель человека в экономической науке. СПб.: Экономическая школа, 1998.
- 35 С.В.Калашников. Функциональная теория социального государства. М., Экономика, 2002, 34-36 с.
- 36 Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике. Под ред. Я.А.Рекитара. – М.: Наука, 2001, 310 с.
- 37 Сакс Дж. Д., Ф. Ларрен. Макроэкономика. Глобальный подход. Пер. с англ. – М., 1996.
- 38 Притворова Т.П. Развитие социально-ориентированной экономики в Казахстане. Караганда, 2001, 297с.
- 39 Hayek F.A. The constitution of Liberty. - Chicago, 1961. - P.245; Sounders P. Social class and stratification, N.Y.: Routedge, 1994, P.43-53.
- 40 Т.П. Притворова, Г.Б. Исмаилова. Эволюция социального государства в современной экономике// Вестник КарГУ – 2004, № 4, 109-115 с.
- 41 Орманбаев А.Ж. Трансформация экономической системы обществ переходного периода: мировой опыт и Казахстан. Алматы, 2002.
- 42 Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Cambridge University Press, 1992.
- 43 Отчет о мировом развитии. 1997. Государство в меняющемся мире. М., 1998, 1с.
- 44 Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. N.Y., 1959.
- 45 Public Management and Administrative Reform in Western Europe / Ed. W.I.M. Kickert. Cheltenham. Lyme, 1997.
- 46 Т. Притворова. Методические вопросы оценки эффективности социальных институтов. Актуальные проблемы современности. Международный сборник научных трудов. Под ред. С.А. Мамонтова. - Караганда-Новосибирск: Изд-во Болашак, 2003, 27-28 с.
- 47 Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993, 67-68 с.
- 48 Mueller D.C. Public Choice II. Cambridge University Press, 1989.
- 49 Коммерческая и некоммерческая деятельность в социальной сфере. М.: Наука, 1995, 48 с.
- 50 OECD in Figures. Statistics on the Member Countries. 1999 Edition. P., 1999. P. 44-45; Statistical Abstract of the United States, 1997. Wash., 1997. P. 482; Statistisches Jahrbuch fur Deutchland, 1997. Stuttgart, 1997.P. 687.
- 51 The Leader of the Future. The Drucker Foundation/ Ed.F.Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckhard. N.Y., 1966. P.14.

- 52 Основы национального счетоводства (международный стандарт). Учебник. Под ред. профессора Ю.Н.Иванова. М., ИНФРА – М, 2005.
- 53 В.Г. Варнаровский. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005, 315 с.
- 54 Осадчая И.М. Государство и рынок: экономические и социальные цели. В кн. «Социально-экономические модели в современном мире и путь России». М., 2005, 124 с.
- 55 Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М., 2000, 34 с.
- 56 Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет. Под ред. И.С.Королева. М., 2003, 14с.
- 57 Сатубалдин С.С. Приоритеты развития единого экономического пространства// Том 5. Избранные научные труды. – Алматы: БИС, 2004, 312с.
- 58 Кошанов А.К. Казахстанская модель социально-экономического развития: научные основы построения и реализации. «Государство и развитие предпринимательской деятельности». Алматы, 2005, 195 с.
- 59 Джуди Л.Бейкер Оценка воздействия проектов развития на бедность, Москва, 2002, 17с.
- 60 Студенцов В.Б. Социально-экономические модели в современном мире и путь России. «Государственное предпринимательство: теория и практика». М., 2005, 211с.
- 61 Баймуратов У.Б. Социальная экономика. Том 4. Избранные научные труды. Алматы: БИС, 2005, 320с.
- 62 США: сфера услуг в экономике. М., Наука, 1991, 216-218с.
- 63 The OECD Economic Outlook. 1993. № 54. Dec. P. 36; Osborne D., Gaebler T. Op. cit. P. 80, 81, 87.
- 64 The OECD Observer. 1997. June-july. P. 12.
- 65 Измерение и диагностика бедности в странах Европы и Центральной Азии, разрабатывающих ДССБ, Материалы научно-практического семинара, Москва, РФ, 2004 г.
- 66 Уровень жизни населения и бедность в Республике Казахстан. Статистический мониторинг. Совместное издание Агентства РК по статистике и расширенной тематической группы ООН по бедности, занятости и социальной безопасности. Алматы, 2006.
- 67 Регионы Казахстана. Алматы, 2007.
- 68 Инженерная и социальная инфраструктура в сельской местности. Национальное статистическое агентство, Алматы, 2007.
- 69 Уровень жизни населения. Статистический сборник. Алматы, 2006.
- 70 Уровень жизни населения Республики Казахстан. Мониторинг, 2006.
- 71 Основные индикаторы рынка труда в Казахстане. Национальное статистическое агентство, Алматы, 2007.
- 72 Государственная программа развития образования в Республике Казахстан на 2005–2010 годы, Астана, 2004 год.

(Указ Президента Республики Казахстан от 11 октября 2004 года №1459).

- 73 «Соглашение между акиматом Павлодарской области, областным советом профсоюзов, Павлодарским филиалом общенационального союза предпринимателей и работодателей Республики Казахстан «Атамекен» по вопросам социального партнерства в сфере социально-экономических и трудовых отношений на 2007-2009 годы», Информационный бюллетень «О реализации государственной политики занятости», г. Павлодар, 2007г., - с.19-29.
- 74 Среднесрочный план развития Павлодарской области на 2006-2008гг.
- 75 Думбаев А., Франц И. Что такое НПО: понятия и деятельность - Выпуск 1 - Алматы: ЖАН, 2001, 52 с.
- 76 Концепция государственной поддержки некоммерческих (неправительственных) организаций РК, Одобрена Постановлением Правительства РК от 23 января 2002 года №85.
- 77 Ильясова Г.Т., Муканова А.Д. Государственная поддержка НПО: проблемы, опыт, перспективы. – Астана: МКИОС РК, 2002, 88с.
- 78 А. Шлихтер. Некоммерческий сектор США: ресурсы, области деятельности и эффективность \ МЭ и МО, - 2006, №8, 90 с.
- 79 Панорама экономической мысли конца XX столетия. Под ред. В.С.Автономова, С.А.Афонцева. Санкт-Петербург, 2002, 504 с.
- 80 НПО: влияние на общественные процессы // Сборник статей – Фонд «XXI век», 1997, 104 с.
- 81 Развитие некоммерческого сектора в Казахстане. Часть 1. Аналитический сборник. Институт сотрудничества в целях развития, Алматы, 2002.
- 82 Статистический сборник «Национальные счета Республики Казахстан 1990-1996», Алматы, 1997, 132с.
- 83 Статистический сборник «Национальные счета Республики Казахстан 1995-1998», Алматы, 2000, 89с.
- 84 Статистический сборник «Уровень жизни населения в Казахстане», Алматы, 2007, 100с.
- 85 Статистический сборник «Счета внутренней экономики республики Казахстан за 2000 год», Серия 1, Национальные счета, Агентство РК по статистике, 2006, 132с.
- 86 Национальные счета Республики Казахстан (статистический сборник). 1995-2001гг., Алматы, 2003, 82с.
- 87 Закон Республики Казахстан «О государственных закупках», январь 2007г.
- 88 Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 17 февраля 2001г. // Казахстанская правда № 45 от 17 февраля 2001г.
- 89 Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», № 36-III ЗРК от 12 апреля 2005 года. Справочная система ЮРИСТ.
- 90 Правила организации и финансирования профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных. Утверждены

постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 июля 2001 года, № 836.

- 91 Данные отчета Департамента координации занятости и социальных программ Павлодарской области за 2006 г.
- 92 Сотрудничество. Информационно-аналитический бюллетень № 1 февраль, 2007 // Департамент Внутренней политики Павлодарской области – Павлодар, 2007.
- 93 Сотрудничество. Информационно-аналитический бюллетень № 2 февраль, 2007 // Департамент Внутренней политики Павлодарской области – Павлодар, 2007.
- 94 М.Х. Тусеева. Проблемы финансирования образования и здравоохранения в транзитной экономике. Алматы, 1999. – 185с.
- 95 Фрезоргер Л.А. Высшая школа Казахстана: детерминанты и тенденции развития// Павлодар, 2002,-176с.
- 96 Н.К. Мамыров. Проблемы развития высшего образования в Республике Казахстан // Вестник КазЭУ №6.-2002.-С.4-7.
- 97 Кошанов А.К. Кадры науки: выживание и преемственность.- АльПари.- №3-4, - 2000.- С. 109-112.
- 98 Каланова Ш.М. Национальная система оценки качества в Казахстане // Материалы Международного симпозиума руководителей учебных заведений «Стратегия реформы образования – курс на качество». 18-19 ноября 2004г. – Тараз.- С. 79-84.
- 99 Закон о социальном партнерстве РК.
- 100 Региональное соглашение о социальном партнерстве. г. Павлодар.
- 101 Рекомендации о взаимодействии по вопросам профессионального образования и подготовки кадров в рамках социального партнерства. Караганда, 2004 год.
- 102 Закон РК «Об образовании».Алматы: Жеты жаргы, 1999г. -96с.
- 103 Государственная программа развития образования РК на 2005-2010 годы. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 11 октября 2004 года, № 1459, - с.28
- 104 Л. Шарингер. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора//Российский экономический журнал, 2004, - №9-10, с.41.
- 105 А. Шлихтер Некоммерческий сектор США: ресурсы, области деятельности и эффективность. МЭ и МО, 2006, - №8, 89-97 с.
- 106 www.eur.ru
- 107 Salomon L., Anheier H. The Emerging Sector. Baltimore, 2000. P. 90 – 91.
- 108 Harvard Center To Study Nonprofit Sector // USA News. 15.03.2005. P.11.
- 109 www.qup.ru
- 110 Salamon L. M., Anheier H.K. and others. Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore, 1999. P. 10.
- 111 Harvard Center To Study Nonprofit Sector // USA News. 15.03.2005. P. 11.

112 Закон Республики Казахстан от 16 мая 2002 года № 321-ІІ « О государственных закупках» (с [изменениями и дополнениями](#) по состоянию на 23.12.2005 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А 1 – Направления социального партнерства согласно областному соглашению о социальном партнерстве

Направления	Акимат	Работодатели	Профсоюзы
1	2	3	4
1. Развитие экономики и предпринимательства	Принимать участие в реализации программ: 1. Государственной программы развития жилищного строительства в РК на 2005-2007 годы. 2. Государственной программы развития образования в РК на 2005-2007 годы. 3. Государственной программы развития сельских территорий в РК на 2004-2010 годы. 4. Программы занятости населения Республики Казахстан. 5. Стратегии индустриально-инновационного развития области до 2015 года и др.		
	1. Содействовать привлечению инвестиций в регион. 2. Обеспечить участие работодателей и профсоюзов в работе коллегиальных органов власти по подготовке проектов, связанных с трудовыми отношениями и их социально-экономическим развитием и др.	1. Активизировать работу по созданию во всех регионах объединений работодателей, городских и районных объединений профсоюзов. 2. Повышать уровень информированности о целях, задачах и возможностях социального партнерства. 3. Организовать работу по обязательному проведению переговоров и заключению коллективных договоров на городских и районных уровнях, коллективных договоров на предприятиях всех форм собственности и др.	
2. Развитие рынка труда, трудовых отношений и занятости населения	1. Вести в трудовых коллективах изучение законодательства о труде, используя систему правового обучения, проведение семинаров-совещаний, областные средства массовой информации. 2. Проводить информационную работу по внедрению в организациях области республиканских и международных стандартов по системам управления охраной труда. 3. Участвовать в реализации государственной политики занятости, в том числе принять участие в составлении прогноза в разрезе региональной и профессионально-квалификационной структуры. 4. Не допускать образования задолженности по заработной плате и обязательным пенсионным отчислениям.		
	1. Разработать программу занятости населения на 2008-2010 годы. 2. Совершенствовать работу по профессиональной подготовке кадров. 3. Предусмотреть необходимые	1. Принять меры по развитию кадрового потенциала предприятий и организаций: • Развитие систем внутрипроизводственного обучения работников • Совершенствование МТБ для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников • Оказание содействия ПТШ в	

Продолжение таблицы А1			
1	2	3	4
	финансовые средства для реализации мероприятий занятости. 4. Реализовать комплекс мер по воссозданию и расширению системы профессионально-технического образования по техническим, строительным и с/х специальностям.	проведении практики, стажировки студентов, учащихся и др. 2. Рассматривать индивидуальные и коллективные споры в рамках согласительных комиссий в организациях всех форм собственности. 3. В случае сокращения численности работников предоставлять высвобождаемым работникам возможность переобучения новым профессиям до наступления срока расторжения трудового договора. 4. Активизировать содействие в организации социальных рабочих мест для целевых групп населения и специальных рабочих мест для инвалидов.	
3. В сфере развития социальной политики, обеспечения социальных гарантий, охраны труда, здоровья и экологической безопасности	1. Осуществлять координацию государственного, ведомственного и общественного контроля за соблюдением условий и охраны труда. Обеспечить внедрение в организациях всех отраслей экономики международного стандарта OHSAS 18001:1999г., MOT СУОТ 2001. 2. Обеспечить реализацию Программы обеспечения безопасности и охраны труда республики Казахстан 2005-2007 годы. 3. Осуществлять комплекс мер по выполнению Концепции государственной молодежной политики. 4. Принимать участие в совершенствовании системы обязательного социального страхования на основе расширения перечня социальных рисков, подлежащих обязательному страхованию.		
	1. Обеспечить адресную социальную поддержку малообеспеченным слоям населения. 2. Обеспечить оказание гарантированного объема медицинской помощи. 3. Обеспечить реконструкцию системы водопотребления и водоотведения до нормативных показателей и др.	1. Обеспечить своевременность и полноту отчислений обязательных пенсионных взносов работников. 2. Осуществлять постоянную поддержку пенсионеров и инвалидов, ранее работавших на предприятии	1. Проводить совместно с работодателями общественные смотры-конкурсы состояния условий труда и быта на предприятиях всех форм собственности. 2. Оказывать содействие в деятельности молодежных и ветеринарских организаций. 3. Оказывать помощь в адаптации молодых специалистов на производстве.
4. Совершенствование социального партнерства	1. Проводить семинары по вопросам социального партнерства.	1. Освещать в СМИ вопросы социального партнерства.	1. Оказывать практическое и организационное содействие работе

			региональных комиссий социального партнерства.
Продолжение таблицы А1			
1	2	3	4
5. Социальная ответственность бизнеса	1. Участвовать в разработке и реализации социальных проектов и программ.	1.Поддерживать свободу объединений работников и признавать право на заключение договоров.	1. Организовать конкурс на звание «лучший предприниматель социальной направленности».
Примечание – составлена автором по [73]			

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б 1 – Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства в Павлодарской области

№ п\п	Организация	Год создания	Миссия, основные цели	Направления деятельности
1	2	3	4	5
Неприбыльные благотворительные организации				
1	ОО «Комитет по мониторингу уголовной реформы и правам человека»	1998 г.	Усиление общественного контроля за соблюдением прав человека на всех стадиях уголовного преследования через повышение правовой культуры населения и общественный мониторинг.	• Мониторинг соблюдения прав человека полицией на стадии задержания; • Проведение обучающих семинаров для сотрудников полиции области по международным и внутренним стандартам защиты прав человека; • Обучающие семинары по проведению общественного мониторинга прав человека и программы контроля туберкулеза в пенитенциарных учреждениях.
2	ОО «Матери против наркотиков»	2000г.	Содействие построению гражданского общества, формирование активной гражданской позиции профилактика наркомании, алкоголизма и т.д.	• Формирование сети региональных обществ матерей; • Работа со средствами массовой информации для пропаганды деятельности.
3	ОФ «Десента»	2001г.	Развитие гражданского общества и социального партнерства.	• Создан первый профессиональный интернет-ресурс НПО в области; • Выпускается электронный бюллетень «Третья грань»; • Сформирован тренинг-центр из 15 ассоциированных тренеров; • Проводятся Летняя Школа НПО, Ярмарка Социальных проектов, конкурс

				«Благотворитель года».
--	--	--	--	------------------------

Продолжение таблицы Б1				
1	2	3	4	5
4	ОО «Мы – Дети Евразии»	2002г.	Воспитание активных граждан через включение детей и молодёжи в социально-значимые дела страны.	• Реализован проект «Сельский центр экологического туризма для детей и молодежи» Министерства информации и общественного согласия. • Реализована благотворительная программа в школе-интернате ПШ для детей и сирот г. Павлодара
5	ОО «Организация скаутского движения Казахстана»	2002г.	Внешкольное воспитание молодежи	• Создана программа всестороннего развития личности; • Создана программа специальностей (приобретение практических навыков в разных областях жизненной среды); • Создана программа жизни на природе (лагеря, походы, туристические и спортивные соревнования); • Проводятся международные встречи и обмен делегациями со скаутскими организациями других стран.
8	ОФ «Challenge»	2003г.	Профилактика ВИЧ/СПИДа и наркомании среди молодежи до 27 лет в г. Павлодаре через повышение осознания проблемы и разрешения сопутствующих проблем.	• Проведение акции «Международный день борьбы с наркотиками», «Международный день борьбы со СПИДом»; • Сотрудничество с местными СМИ; • Проведение внеклассных часов в средних и специальных учебных заведениях.
Неприбыльные благотворительные организации				
9	ОО «Солярис»	1999г.	Обеспечение социальной защиты уязвимых слоев населения и оказание им медицинской и психологической помощи.	• Выездная служба хосписа, созданная для оказания помощи неизлечимым онкологическим больным; • Открытие стационара хосписа на 15 мест.

Продолжение таблицы Б1				
1	2	3	4	5
10	Учреждение «Врачи против наркотиков»	2001 г.	Первичная и вторичная профилактика наркомании, реабилитация наркозависимых.	- Создание системы мониторинга ситуации по г. Павлодару и Павлодарской области; - Услуги профилактики и реабилитации наркозависимых - Круглые столы «Определение методов эффективного сотрудничества в решении проблемы наркозависимости в Павлодарской области» для НПО.
Примечание – систематизировано автором по данным акимата Павлодарской области				