Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах:

практика межсекторного взаимодействия 2008

При поддержке:

- Министерства экономического развития Российской Федерации
- Комиссии Общественной палаты РФ по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО
- Программы развития Организации Объединенных Наций
- Международного банка реконструкции и развития (Всемирный банк)

Социальное партнерство
и развитие институтов гражданского общества
в регионах и муниципалитетах:
практика межсекторного взаимодействия — 2008

Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с.

Одной из наиболее значимых предпосылок обеспечения социально-экономического развития страны является развитие институтов гражданского общества и механизмов социального партнерства, эффективного взаимодействия некоммерческих организаций, бизнеса и органов государственной власти, местного самоуправления в решении важнейших социальных задач. Представляемое читателям издание посвящено практике межсекторного взаимодействия, описанию успешно реализуемых в российских городах и регионах программ и проектов, «историям успеха» в этой области. Среди основных тем сборника — механизмы создания и развития фондов местных сообществ, целевого капитала некоммерческих организаций, поддержки инновационных проектов в социальной сфере, а также проведение конкурсов на бюджетное финансирование социальных услуг и многое другое.

Пособие адресовано как представителям органов государственной власти и местного самоуправления, так и представителям организаций гражданского общества, социально-ответственного бизнеса, занимающимся разработкой и внедрением механизмов межсекторного взаимодействия.

Тираж — 1000 экз. Пособие предназначено
для некоммерческого распространения.

Редакторы: Л. А. Тихонович, А. А. Сучилин
Выпускающий редактор: И. В. Цыкунов
Руководитель проекта: Н. П. Затеева
Дизайн и верстка: Н. П. Дубровская
Корректор: Н. Д. Балясникова

© Агентство социальной информации, 2008.

Издается при поддержке:
- Министерства экономического развития Российской Федерации,
- Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО,
- Программы развития Организации Объединенных Наций,
- Международного банка реконструкции и развития (Всемирный банк).

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям
А. Н. Клепач,
заместитель Министра экономического развития Российской Федерации **6**

1. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО, ТРЕХСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СОДЕЙСТВИЕ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ

1.1. Фонд местных сообществ — проверенный временем эффективный механизм решения социальных проблем на уровне сообществ
Б. А. Цирульников **8**

1.2. Модель целевого капитала НКО и ее значение для развития социальной сферы
С. А. Рубашкина **26**

1.3. Развитие механизмов массовой благотворительности
Т. А. Бурмистрова **38**

1.4. Практика вовлечения молодежи в благотворительную деятельность: практика деятельности «молодежных банков»
Б. А. Цирульников, С. Н. Чапарина **53**

1.5. Развитие механизмов системной поддержки добровольчества. Опыт регионов и муниципалитетов
Г. П. Бодренкова **63**

1.6. Механизмы взаимодействия органов власти и бизнеса в рамках корпоративной (социальной) ответственности. Опыт социального партнерства
Л. В. Аленичева **80**

1.7. Развитие социального предпринимательства в России: возможности микрофинансирования
А. А. Московская, М. В. Мамута **97**

2. ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

2.1. Публичные (общественные) слушания как механизм социального партнерства
А. Л. Нездюров **114**

2.2. Повышение эффективности бюджета и оптимизация бюджетного процесса путем внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет»
Т. И. Виноградова **129**

2.3. Общественный контроль как исторический императив
Б. Л. Альтшулер **146**

2.4. Технологии гражданского контроля, как механизм запуска социально-значимых реформ на региональном и местном уровнях. На примере гражданского контроля работы пассажирского транспорта в г. Перми
И. В. Аверкиев **163**

2.5. Целевые программы как механизм развития институтов гражданского общества и социального партнерства в области защиты прав потребителей (опыт городов и регионов)
П. Б. Щелищ **170**

2.6. Гражданский мониторинг (потребительский контроль) качества предоставления государственных услуг
С. Г. Маковецкая **182**

2.7. Административная реформа и институт Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ
А. Ю. Сунгуров **192**

3. МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ НКО В ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ИЗ БЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ

3.1. Механизмы доступа НКО к бюджетному финансированию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере: целевые потребительские субсидии в форме социальных ваучеров и муниципальный/государственный заказ
К. Г. Чагин **204**

3.2. Общественное участие в реализации государственных и муниципальных мер адресной социальной помощи: пример технологии «Самообеспечение»
К. Г. Чагин **229**

4. ПОДДЕРЖКА ИНФРАСТРУКТУРЫ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА

4.1. Механизмы предоставления некоммерческим организациям помещений на льготных условиях
И. В. Чукалин **242**

4.2. Гражданское образование: пять моделей эффективного сотрудничества гражданского общества, власти и бизнеса
В. Н. Пронькин **257**

4.3. Гражданское образование: в поисках оптимальной модели регионального развития
А. Ю. Сунгуров **275**

4.4. Информационная поддержка деятельности НКО
Е. В. Темичева **285**

5. ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ, МЕХАНИЗМОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИц И ЖИЛИЩНОЙ РЕФОРМЫ

5.1. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности
И. В. Мерсиянова **314**

5.2. Использование потенциала молодежи в решении задач регионального и муниципального развития: Экспериментальная программа «Территория Развития»
М .О. Колосова **332**

5.3. Технологии социального партнерства в рамках проекта «Поддержка собственников жилья»
К. П. Шишка **348**

5.4. Национальная Сеть школ жилищного просвещения: «фабрика технологий» жилищного просвещения и образования
К. Б. Егоров **368**

6. МЕХАНИЗМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НКО К РЕШЕНИЮ КОНКРЕТНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

6.1. Профилактика безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и социального сиротства. Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений
Н. Л. Хананашвили **382**

6.2. Механизмы и принципы межсекторного и межведомственного взаимодействия в работе с молодежью группы риска
А. В. Ивлев,
Е. В. Шевченко **395**

6.3. Развитие восстановительного подхода в реагировании на преступления несовершеннолетних и работе с конфликтами в образовательных учреждениях
Р. Р. Максудов **412**

6.4. Социальные предприятия как инструмент решения проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью: международный опыт и российские практики
М. Л. Новиков **435**

6.5. Социальное партнерство в решении проблем трудовой занятости людей с инвалидностью
М. Л. Новиков **449**

7. МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

7.1. Концептуальные документы (стратегии, концепции). Основные положения, требующие закрепления на региональном и местном уровнях. Организационные механизмы взаимодействия НКО, бизнеса и органов власти
И. В. Чукалин **464**

7.2. Концепция взаимодействия исполнительной власти и общественных организаций: опыт Санкт-Петербурга
М. Б. Горный **477**

Обращение к читателям

Стратегической целью развития страны, отраженной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, является переход к инновационной социально ориентированной модели развития. Это подразумевает особое внимание не только на технологические, но в первую очередь — на социальные инновации, определяет приоритетность вопросов развития человеческого капитала, институтов гражданского общества и социального партнерства.

Представляемый читателям сборник посвящен практическому опыту развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, и является продолжением первого издания (2007 г.), которое значительно дополнено и актуализировано.

Среди основных тем сборника — развитие финансовых институтов благотворительной деятельности: целевого капитала некоммерческих организаций (эндаументов) и фондов местных сообществ, инновационные механизмы поддержки молодежных социальных проектов, практика социального предпринимательства — микрофинансирования и кредитной кооперации.

Также в представленных материалах анализируется успешный опыт общественного участия в реализации административной реформы, развитие механизмов гражданского образования и общественного контроля, территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья. В контексте перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, на региональном и местном уровнях, рассматриваются вопросы организации публичных слушаний, предусмотренных в федеральном законодательстве в качестве необходимого элемента бюджетного процесса.

В сборнике подробно рассматривается успешная практика участия институтов гражданского общества в решении актуальных социальных проблем: профилактика правонарушений, развитие механизмов восстановительного правосудия, содействие трудоустройству инвалидов.

Особенностью материалов сборника является информативность и интерактивность. В приложенном компакт-диске приводятся нормативные правовые акты регионального и местного уровня и методические материалы, обеспечивающие реализацию описанных в сборнике успешных механизмов межсекторного взаимодействия, а также актуализированная полнотекстовая база нормативно-правовых актов территорий в области развития институтов гражданского общества и социального партнерства.

Представленные материалы будут полезны всем сторонам социального партнерства — представителям органов государственной власти и местного самоуправления, гражданского общества, социально ответственного бизнеса.

1 Социальное партнерство, трехсекторное взаимодействие и содействие благотворительности

Б. А. Цирульников
С. А. Рубашкина
Т. А. Бурмистрова
С. Н. Чапарина
Г. П. Бодренкова
Л. В. Аленичева
А. А. Московская, М. В. Мамута

1.1. ФОНД МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ — ПРОВЕРЕННЫЙ ВРЕМЕНЕМ ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ НА УРОВНЕ СООБЩЕСТВ

Б. А. ЦИРУЛЬНИКОВ
Партнерство фондов местных сообществ

Фонд местного сообщества (ФМС) в настоящее время — одна их самых быстро развивающихся форм благотворительности на низовом уровне. В 1998 году — одна, в 2004 году — 13, а в 2008 году уже 26 территорий развивают ФМС. Появившись впервые в начале XX века, ФМС сегодня существуют более чем в ста странах мира.

Включая в состав управляющих органов фонда представителей всех трех основных секторов общества — власти, бизнеса и некоммерческих организаций — фонды местных сообществ обеспечивают объединение общественных и административных ресурсов попечителей, трудовых ресурсов волонтеров, финансовых ресурсов доноров.

Важным принципом деятельности ФМС является проведение ***открытого конкурса при распределении средств*** грантополучателям — некоммерческим организациям города или региона.

Модель функционирования фонда местного сообщества

Фонд местного сообщества регистрируется как некоммерческая организация. Принцип его деятельности и управления одновременно очень прост и необычайно сложен и многослоен.

Совет учредителей — высший руководящий орган фонда. Он обладает правом принятия и утверждения решений, связанных с жизнедеятельностью фонда. В него входят по одному представителю от учредителей. Совет учредителей делегирует часть своих полномочий попечительскому

совету. Разделение полномочий, чаще всего, происходит «опытным путем» и несколько различается в разных фондах.

Попечительский совет — стратегический орган в деятельности фонда. Попечительский совет осуществляет надзор за деятельностью организации, использованием средств организации (в том числе за целесообразностью их использования), соблюдением законодательства, а также представляет на рассмотрение совета учредителей долгосрочные программы деятельности организации. В отличие от совета учредителей, который обязан проводить встречи раз в год, попечительский совет проводит свои заседания не реже двух раз в год, а также может проводить и внеочередные проверки деятельности организации.

К участию в попечительском совете обычно приглашаются руководители органов исполнительной и представительной власти высокого уровня, представители бизнеса и влиятельных общественных организаций. Например, председателем попечительского совета фонда «Саратовская губерния» является губернатор области П.Л. Ипатов, председателем попечительского совета фонда «Самарская губерния» — министр экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области Г.Р. Хасаев, в числе членов совета — руководитель аппарата Самарской губернской Думы Л.И. Дурова, статс-секретарь Торгово-промышленной палаты области В.И. Альмендеев. В состав попечительского совета Благотворительного фонда развития города Тюмени входят и глава города С.М. Киричук, и председатель Тюменской городской Думы С.М. Медведев.

Правление организации является постоянно действующим коллегиальным органом. Именно правление занимается подготовкой годового отчета, определяет внутреннюю структуру органов организации и утверждает положение о них. К компетенции правления относятся все кадровые вопросы деятельности фонда, включая назначение директора, и правила внутреннего распорядка.

Правление также утверждает административные расходы фонда. Но главная задача правления — распределение средств на конкурсной основе (то есть выполнение функции грантового комитета) и утверждение благотворительных программ организации. В состав правления могут входить представители учредителей и благотворителей, органов власти, эксперты.

Этапы создания фонда

Создание фонда происходит в несколько этапов. Основная задача **первого этапа** — создание инициативной группы, участники которой должны понимать идею модели фонда местного сообщества и разъяснять ее представителям власти, бизнеса и некоммерческих организаций. Обычно проводятся встречи групп (по отдельности для каждой группы) с руководителями уже существующих фондов: исполнительным директором, членами правления и попечительского совета. Во время таких встреч разъясняются все непонят-

ные вопросы и согласуются предложения по организации фонда на конкретной территории.

На **втором этапе** ведется разработка устава и привлекаются организации, которые должны войти в число учредителей фонда.

Учредителями фонда могут быть коммерческие структуры, частные лица, а также некоммерческие организации (в этом случае они в дальнейшем не смогут получать финансирование из средств фонда). Как показывает практика, в качестве соучредителей эффективно приглашение бизнес-ассоциаций, крупных и средних коммерческих организаций, работающих на территории базирования будущего фонда, и наиболее авторитетных и профессиональных НКО.

Учредителями не могут выступать государственные органы и органы местного самоуправления. Организации-учредители делегируют своих представителей в совет учредителей и могут входить в попечительский совет и правление фонда. Кроме учредителей, в органы управления фонда (только в попечительский совет и правление) могут входить представители городских властей и общественности, не являющиеся учредителями фонда.

Третий этап создания фонда, который наступает после регистрации, — определение направлений финансирования, приоритетных для данного региона. Для этого принято проводить оценку состояния региона, при необходимости — специальные исследования, чтобы выбранные цели были понятны местному сообществу и могли бы обеспечить получение финансирования со стороны бизнеса.

Четвертый шаг — организация первого грантового конкурса, призванного показать эффективность и профессионализм работы фонда. Под выбранные стратегические цели привлекаются средства бизнеса и других источников (например, частные пожертвования или бюджетные субсидии), а затем проводится открытой конкурс грантов. Его освещение в СМИ позволит фонду создать свой имидж и привлечь дальнейших сторонников как со стороны бизнеса, так и общественных организаций.

И, пожалуй, **пятым** важным **этапом** в становлении фонда можно назвать первый отчет, который должен быть подготовлен и публично представлен всем заинтересованным сторонам.

Базовые принципы деятельности фонда

При формировании органов управления фонда используется **принцип баланса:** ***желательно, чтобы в этих органах было равное представительство бизнес-структур, местных органов самоуправления и представителей общественности.*** Например, если в правлении три человека представляют бизнес-структуры, то представителей власти и общественности должно быть также по три человека. Такое соотношение позволяет иметь равное представительство всех секторов местного общества в органах управления фондом и создает гарантию независимости (от местных органов самоуправления либо от предпринимателей, либо от некоммерческих организаций). Чаще всего, в

соответствии с уставом организации, предусмотрен механизм привлечения к управлению представителей властей и известных в обществе людей. На практике у фондов, действующих в пределах муниципального образования, это обычно бывают: мэр города или кто-то из его заместителей, известные промышленники и предприниматели, городские деятели.

Второй важный принцип — ***отсутствие конфликта интересов.*** Это особенно важно при привлечении в инициативную группу или органы управления фондом некоммерческих организаций. В данном случае конфликт интересов может состоять в том, что некоммерческие организации, участвующие в создании фонда или в органах управления, захотят затем получать средства из фонда. Находясь «вблизи» управления, они смогут добиться получения средств в обход открытого конкурса или вообще на внеконкурсной основе. Этого нельзя допускать ни в коем случае, так как первый же факт подобного рода оттолкнет от фонда самого важного потенциального донора в будущем — население. Да и многие предприниматели перестанут доверять фонду, который распределяет средства «между своими».

Учет данных принципов и последовательности шагов по созданию фонда помогут создать некоммерческую организацию, которая:

1) привлекает местные финансовые средства;
2) создает благотворительный капитал (средства долгосрочного финансирования);
3) поддерживает социальную деятельность на своей территории преимущественно посредством выдачи целевых благотворительных пожертвований на конкурсной основе с определенной периодичностью, а также благодаря консультированию и иной помощи;
4) занимается развитием филантропии, проводит постоянный мониторинг нужд и запросов местных жителей и учитывает их в своей деятельности;
5) полностью независима от других организаций и способна оказывать поддержку местному сообществу на основе независимой оценки;
6) создает органы управления из людей, представляющих три сектора общества, и вовлекает в экспертный совет и другую деятельность фонда широкий круг жителей;
7) постоянно публикует годовой отчет и информацию о своей деятельности;
8) в своей работе использует ясные и четкие принципы управления, открытость, равные возможности.

Особенности фонда местного сообщества

Главная задача фонда местного сообщества как финансового механизма — обеспечить финансирование тех сфер и направлений деятельности, которые в этом нуждаются. При этом ФМС значительно отличается от других благотворительных посредников и НКО.

Во-первых, деятельность фонда ограничена определенной территорией. Он является центром сообщества и действует на местном уровне. Фонд всег-

да в курсе проблем сообщества и может эффективно решать социальные задачи, отвечая на приоритетные нужды населения и развивая общественную самоорганизацию.

Приведем пример. Фонд поддержки социальных инициатив «Содействие» создан в Пермском крае. География деятельности фонда — пять муниципальных сельских районов: Большесосновский, Нытвенский, Оханский, Очерский, Частинский. Цель — выявление в местном сообществе людей, способных взять на себя ответственность самостоятельного решения социальных проблем отдельной территории для закрепления молодежи на селе. За время работы фонда проведено пять межтерриториальных конкурсов социальных проектов, в рамках которых профинансировано 83 проекта на общую сумму 2 813 368 рублей. Результат этих вложений: пять сельских стадионов и спортивных площадок; центры народного творчества, где у молодых сельчан теперь есть возможность обучиться ремеслам, востребованным сегодня не только на селе, но и в городе.

Во-вторых, средства собираются на местном уровне, что способствует развитию культуры благотворительности и филантропии в российском обществе. Используя концепцию донорских потребностей — когда фонд местного сообщества рассматривается в качестве инструмента реализации филантропических потребностей донора, фонд стимулирует трансформацию активности бизнес-сообщества в направлении корпоративной социальной ответственности. Бизнес-сектор становится сопричастным к решению социальных задач территории, участвует в решении проблем социальной сферы и делает это с удовольствием.

В-третьих, вкладывая деньги в постоянный благотворительный капитал, фонд местного сообщества является устойчивой организацией, способной обеспечить расходы своей деятельности, не зависимой ни от внешних источников финансирования, ни от конкретной группы и ее «эгоистичных» интересов.

С одной стороны, фонд является для некоммерческих организаций грантодателем, с другой — формирует их профессионализм, проводя семинары, тренинги, обучая их проектной деятельности, создавая для них конкурентную среду, предоставляя гранты на условиях долевого финансирования.

Таким образом, некоммерческие организации в результате деятельности фонда получают новые рабочие места, новые проекты, новые социальные технологии и возможности, становятся действительно конкурентоспособными и устойчивыми к различным изменениям, становятся более профессиональными.

А для граждан и инициативных групп это, прежде всего, возможность ***самореализации,*** а также отличный способ не сидеть сложа руки, а самому участвовать в решении своих проблем.

В-четвертых, местная власть получает поддержку в решении социально

значимых проблем, помощь в администрировании распределения бюджетных средств (они распределяются наиболее эффективно), учатся формам сотрудничества с НКО.

Приведем лишь несколько примеров. В Жигулевске реализовано два партнерских проекта с Жигулевской воспитательной колонией. В Тольятти фондом создана городская целевая Программа «Развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти на 2006-2008 годы», на которую из муниципального бюджета выделено 6 млн рублей, а из других источников будет привлечено 27 млн рублей. В Улан-Удэ фонд администрирует два конкурса социальных проектов администрации города.

Еще одна, **пятая,** отличительная черта ФМС состоит в том, что фонд оказывает целый ряд квалифицированных услуг бизнесу. В частности, благодаря фонду компании могут избавиться от толпы «просителей», вымогающих благотворительные средства, и получить отчет об использовании пожертвованных через ФМС средств, а также иметь возможность лично участвовать в их распределении. Бизнес выиграет также от развития территории, в которую вкладывает средства ФМС.

Любая компания, сотрудничающая с фондом, повышает свой статус в сообществе, реализуя благотворительные программы, востребованные населением. Бизнес может быть уверен, что средства, потраченные через фонд, будут использованы с максимально возможной эффективностью.

Вот лишь два примера того, что может получить бизнес от сотрудничества с ФМС. В Пензе проходит регулярный конкурс «Бизнес-Олимп», который призван выделить успешных предпринимателей, заслуженных благотворителей, повысить имидж бизнеса в обществе. В церемонии награждения принимают участие как представители власти, так и представители делового сообщества из Москвы. В Тольятти уже восемь раз проводился конкурс «Благотворитель года», а в области при поддержке администрации и ряда СМИ проходит «Благотворительная ассамблея», отмечающая партнерские проекты бизнеса и НКО.

И, наконец, **в-шестых,** фонд местного сообщества (ФМС) — это коллегиальный орган управления и принятия решений. Распределять средства и управлять фондом призваны все три сектора гражданского общества на паритетной основе. Такое объединение сил и ресурсов «выгодно» каждой из сторон.

Источники финансирования

Безусловно, при разговоре о фонде главный вопрос, на который необходимо дать ответ, — где фонд находит средства и как с ними поступает. Сначала рассмотрим вопрос привлечения средств самим фондом.

В своем финансовом обеспечении фонд ориентирован, в основном, на создание постоянного источника финансирования благотворительных программ.

Поэтому одно из распространенных опасений других НКО, состоящее в том, что фонд является их конкурентом в привлечении средств, — необоснованно. Напротив, одна из задач ФМС — обеспечить решение социальных проблем через активизацию деятельности НКО.

ФМС получают средства из разных источников. Среди них и средства бизнеса (вне зависимости от его размера), и государственные (из бюджетов разных уровней, в том числе грантов, ежегодно выделяемых некоммерческим организациям в целях развития гражданского общества из федерального бюджета на основании распоряжений Президента Российской Федерации), и средства частных лиц, гранты от российских и иностранных доноров. Кроме благотворительных средств, фонды, как и другие НКО, могут зарабатывать деньги, например, предоставляя компаниям консультации по разработке благотворительных проектов. Еще одним источником являются доходы от размещения средств ФМС в банках и вложения в ценные бумаги.

Хотя подобный перечень может показаться слишком длинным, на практике именно диверсифицированная система привлечения средств обеспечивает устойчивость функционирования фонда в российских условиях и, в особенности, на первых этапах создания фондов.

Главной отличительной особенностью ФМС является практика формирования собственного постоянного источника средств — в виде капитала, доходы от инвестирования которого (например, проценты по банковскому депозиту) используются для финансирования текущей деятельности фонда (Таблица 1).

Таблица 1
Источники финансирования фондов местных сообществ

	Привлечено местных ресурсов[1] в 2006 году	Всего привлечено ресурсов в 2006 году	Привлечено местных ресурсов[2] в 2007 году	Всего привлечено ресурсов в 2007	Размер капитала на 31.12.2007 года
Барнаул	—	—	337 565	389 495	
Калининград	2 739 370	3 474 370	256 905	2 241 766	—
Кирово-Чепецк			210 462	210 462	10 000
Обнинск	150 000	150 000	181 000	331 000	—
Октябрьск	840 491	860 491	840 491	860 491	860 491
Николаев (Украина)			21 940	1 516 635	
Пенза	2 977 571	3 977 571	2 587 240	3 421 460	183 655
Первоуральск	13 913 360	13 913 360	37 956 873	38 969924	10 420 000
Пермь	858 354	858 354	6 076 724	6 178 472	400 000
Рубцовск	1 643 580	1 643 580	1 593 734	2 595 516	350 000
Самара			1 982 874	2 183 924	
Саратов	4 816 247	5 716 247	4 820 000	6 839 320	—
Тельшай (Литва)	614 211	1 194 225	612 983	1 307 075	953 580
Тольятти	31 442 000	31 592 000	79 592 000	80 536 000	49 051 000
Тюмень	2 251 577	3 151 577	41 253 436	43 210 234	1 032 000
Улан-Удэ	1 365 000	1 365 000	1 865 700	2 087 600	—
Чайковский	5 105 430	5 105 430	9 537 625	9 683 625	2 300 000
Шелехов	11 515 661	11 515 661	13 685 918	13 685 918	4 500 000
Итого	**87 483 381**	**91 768 395**	**203 413 470**	**216 248 917**	**69 200 235**

Источник: Партнерство фондов местных сообществ

[1] Средства, привлеченные от организаций и частных жертвователей, а также субсидии региональных и местных бюджетов, находящихся на территории базирования фонда, и доходы, полученные в рамках деятельности фонда в 2006году.

[2] Средства, привлеченные от организаций и частных жертвователей, а также субсидии региональных и местных бюджетов, находящихся на территории базирования фонда, и доходы, полученные в рамках деятельности фонда в 2007 году.

Основной формой деятельности фондов является организация грантовых конкурсов. Именно эта технология позволяет прозрачным способом, при поддержке экспертов и с участием самих благотворителей определить наиболее достойные организации для решения тех проблем, которые существуют в регионе. Даже небольшой грантовый конкурс позволяет фонду, с одной стороны, показать потенциальным донорам, как профессионально фонд будет управлять средствами, а с другой — приучить потенциальных грантополучателей к методам работы фонда. Поэтому именно грантовый конкурс является основной формой работы фондов в России.

Приведем некоторые данные по размерам грантов, которые предоставили фонды в России за 2007 год (Таблица 2).

Таблица 2
Предоставление грантов фондами местных сообществ

	Средний размер гранта	Общая стоимость проектов	Количество постоянных сотрудников
Барнаул	40 714	285 000	1

Таблица 2
Предоставление грантов фондами местных сообществ (продолжение)

	Средний размер гранта	Общая стоимость проектов	Количество постоянных сотрудников
Калининград	16500	165 000	4
Кирово-Чепецк	5 909	130 000	2
Обнинск	15 295	152 950	2
Николаев	37 875	416 625	4
Пенза	41 024	738 429	3
Первоуральск	93 277	7 089 040	4
Пермь	62 170	5 346 633	3
Рубцовск	15 794	568 590	4
Самара	35 444	1 595 000	1
Саратов	63 500	4 445 000	4
Тельшай	20 368	488 831	1
Тольятти	20 186	4 743 781	15
Тюмень	22 455	494 007	8
Улан-Удэ	32 162	1 190 000	3
Ульяновск	14 237	313 215	4
Чайковский	76 338	5 496 356	4
Шелехов	67 412	1 011 178	3
Итого	**30 939**	**34 669 635**	**70**

Источник: Партнерство фондов местных сообществ

Приведем примеры некоторых направлений реализации проектов, поддерживаемых из средств фондов местных сообществ:

Структура инвестирования средств, тыс. рублей	2006 год	2007 год
спорт, туризм	4 138,8	34 429,7
здравоохранение	1 958,5	7 311,0
культура, искусство	1 894,7	15 775,7
экология, охрана природы	1 078,0	13 150,4
образование, наука	4 909,3	12 389,7
защита прав человека	6 384	6 059,8
борьба с бедностью	7 008	37 731,9
демография	9 041	4 875,0
другое	765	9 327,2

Результаты работы

В 2003 году было создано Партнерство российских фондов местных сообществ, которое уже играет значительную роль в становлении новых и развивающихся фондов. Партнерство способствует распространению концепции фонда местного сообщества в России и накопленного управленческого опыта.

В 2006 году члены партнерства в общей сложности провели 71 конкурс грантов. Это на 15% больше, чем в предыдущем. Рост этого и остальных показателей связан как с развитием самих фондов, так и с увеличением числа членов партнерства. Общий грантовый фонд составил 21 862 772 рублей. Средний размер гранта вырос более чем в два раза и составил 48 956 рублей.

Общий грантовый фонд вырос незначительно, всего на 3%. А вот капитал, основа для устойчивого развития организации, появился у трех членов партнерства. И в совокупности вырос с 41,1 до 58,2 млн рублей.

И это лишь количественные результаты деятельности. Но важно не это. Важно, что можно с уверенностью утверждать: модель фонда местных сообществ обрела свои российские черты и прижилась.

Деятельность фонда местного сообщества — это взаимовыгодный процесс, который снимает возможные противоречия между интересами власти, бизнеса и общества в поддержке тех или иных социально значимых инициатив. В результате его работы растет качество предоставляемых муниципальными учреждениями услуг (в ходе сотрудничества с фондом), они получают новые технологии и методики сотрудничества, муниципальные служащие повышают свой образовательный уровень, местные власти становятся более

открытыми к сотрудничеству с НКО, приглашая и включая их в номинанты муниципальных конкурсов по социальным проектам.

У бизнес-сообщества развивается мотивация к финансированию социальных проектов. Граждане получают возможность самореализации, у них изменяется отношение к предпринимательскому сообществу, уменьшаются иждивенческие настроения, увеличивается сумма частных пожертвований. В третьем секторе создаются новые рабочие места, НКО становятся конкурентоспособными и устойчивыми, появляется определенное информационное поле, создаваемое фондом, в котором НКО работают более активно, слаженно.

Фонд местного сообщества запускает механизм межсекторного социального партнерства, приводит его в действие, снимая коммуникационные барьеры в сотрудничестве секторов, предоставляя площадку для конструктивного диалога, где каждый имеет голос наравне с другими.

Перспективы

Сегодня фонды в России добились безусловных успехов в своем развитии и влиянии на сообщества, в которых они действуют. Однако существует и ряд типичных проблем и сложностей, с которыми они сталкиваются.

Главной сложностью, с которой сталкиваются все, кто начинает заниматься благотворительностью, является отсутствие благотворительной культуры, низкий уровень доверия граждан к благотворительным организациям. Как следствие — доля частных пожертвований среди источников средств российских фондов составила в 2006 году 5%, в 2005 — 3%, тогда как в 2001 году — 0,66%. Как видно, рост есть, но очень незначительный.

Поддержать ФМС в установлении культуры благотворительности могут СМИ и государство. СМИ — путем предоставления правдивой информации о благотворительной деятельности, а государство — путем установления четких правил игры, которые поощряли бы благотворительность в практической деятельности (в виде налоговых льгот или других преференций).

Кроме этих общих проблем, ФМС сталкиваются с рядом специфических сложностей, характерных именно для этой формы благотворительной организации.

На самом первом этапе — этапе создания фонда — сложности могут возникнуть с формированием инициативной группы. Во избежание проблем в будущем, желательно сначала потратить больше времени на переговоры с возможными соратниками и противниками и на изучение ситуации в регионе в целом, нежели в дальнейшем сталкиваться с противодействием и иными трудностями.

Другая распространенная сложность, возникающая уже на начальном этапе развития фонда — желание контролировать его либо со стороны какой-то бизнес-структуры, либо со стороны местных органов власти. Надо стремиться избегать подобной ситуации, так как от этого зависит дальнейшая независимость фонда и его нейтральное положение в регионе.

Самая большая сложность, которую переживают все ФМС, — это привлечение первых средств. При этом одинаково трудно найти ресурсы как на первый грантовый конкурс, так и на административные расходы. Возможно, не стоит регистрировать организацию, если нет уверенности в поступлении средств на оба эти направления. Обращаем также внимание на то, что желательно при получении средств на грантовый конкурс получать средства на администрирование их из тех же источников. А вот дополнительные средства на административные расходы можно привлекать и из других источников — например, из муниципального бюджета или от оказания консультативных услуг по разработке благотворительных программ или проведению исследований.

И еще один критический для функционирования ФМС вопрос — кадровый. Так как фонду предстоит долгая и активная работа в своем регионе, то от выбора людей, которые представляют его и работают в нем, зависит очень многое. Распространена практика приглашения директоров из бизнеса или власти, реже — из других некоммерческих организаций.

Что касается сотрудников фонда, то готовых специалистов в разработке и осуществлении грантовых программ в регионах практически нет, поэтому принято нанимать заинтересованных людей, разбирающихся в некоммерческом секторе, и затем специально обучать их необходимым навыкам. Такое обучение предоставляет Партнерство местных сообществ, кроме того, практикуются стажировки в действующих фондах.

Информационная, консультационная и финансовая поддержка деятельности фондов местных сообществ

Те, кого интересует модель фонда сегодня, находятся в гораздо более выгодном положении, чем их коллеги 5-7 лет назад. Сегодня можно свободно обратиться за поддержкой к специалистам и экспертам, которые сами прошли аналогичный путь — от выбора наиболее подходящей модели в своей ситуации, через сомнения и сложности, к работающему отлаженному механизму распределения средств.

Ведущей организацией, оказывающей необходимую консультационную поддержку, является Партнерство фондов местных сообществ, которое объединяет все работающие в стране фонды.

Партнерство и его отдельные участники готовы предоставить информацию и документы как по вопросам начала работы фонда, так и по отлаживанию отдельных его процедур. Партнерством подготовлены (и доступны для заинтересованных сторон) образцы уставов и протоколов, всех документов по грантовому конкурсу (от объявления и положения о конкурсе до договора гранта и формы отчета), образцы пресс-релизов и других публичных документов. Кроме самих документов, партнерство предоставляет консультации по их использованию, а также по всем вопросам создания и функциони-

рования организации. Сотрудники и члены партнерства могут приехать в ваш город и вместе с вами осуществить создание нового фонда или обеспечить поддержку деятельности существующего. Кроме того, представители партнерства оказывают консультативную помощь в привлечении финансовой поддержки фондов местных сообществ из различных источников.

Значимым источником финансовой поддержки деятельности фондов местных сообществ являются средства федерального бюджета, направляемые на конкурсной основе в целях развития гражданского общества. Так, по результатам конкурса, проведенного в 2006 году в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 15 декабря 2006 года № 628-рп, гранты получили четыре фонда местных сообществ:

— Фонд местного сообщества «Калининград» — 735 тыс. рублей, в рамках партнерства трех некоммерческих организаций: фонда местного сообщества «Калининград», калининградской региональной молодежной общественной организации «Цунами», Ассоциации муниципальных газет Калининградской области.
— Благотворительный фонд развития города Тюмени получил 900 тыс. рублей на реализацию проекта по поддержке детей, оставшихся без попечения родителей.
— Пензенский фонд «Гражданский союз» и Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти» получили гранты на цели развития ресурсных центров некоммерческих организаций в размере 1 млн рублей каждый.

В 2007 году из средств федерального бюджета в порядке, определенном распоряжением Президента Российской Федерации от 30 июня 2007 года №367-рп «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества», гранты получили уже восемь фондов местных сообществ.

По результатам конкурса по распределению грантов из средств федерального бюджета, проводимого обществом «Знание»:

Байкальский региональный общественный благотворительный фонд местного сообщества — 500 тыс. рублей на реализацию проекта «Маленькая Европа»; городской благотворительный фонд «Развитие» — 200 тыс. рублей, проект «Рубцовск — город творчества»; городской благотворительный фонд «Первоуральск — 21 век» — 500 тыс. рублей, проект «Перекресток культур».

Гранты по результатам конкурса, проводимого Независимой организацией «В поддержку гражданского общества»: Городской благотворительный фонд «Дорога к дому» — 617 030 рублей; региональный некоммерческий благотворительный фонд местного сообщества «Калининград» — 1 млн 100 тыс. рублей; некоммерческая организация «Байкальский благотворительный фонд» — 600 тыс. рублей.

Гранты «Лиги здоровья нации»: Алтайский краевой фонд поддержки социальных инициатив «Содействие» — 400 тыс. рублей, проект «Здоровая семья — это здорово! Школы здоровья — школы профилактики»; Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти» — 200 тыс. рублей, проект «ВЕЛИКолепный город».

Грант «Национального благотворительного фонда»: Благотворительный фонд развития города Тюмени — 1 млн 411 тыс. 491 рубль, проект «Создание центра по оказанию материальной помощи малоимущим семьям, организация и проведение акций в поддержку социально незащищенных жителей города — «Вместе против бедности».

Гранты «Государственного клуба»: некоммерческая организация «Региональный информационно-ресурсный фонд» — 600 тыс. рублей, проект «Молодежный банк идей — технология социального роста»; региональный благотворительный фонд «Саратовская губерния» — 2 млн рублей, проект «Развитие молодежного парламентаризма».

Кроме того, грантовая и консультационная поддержка фондов местных сообществ реализуется Филиалом британского благотворительного фонда Charities Aid Foundation в РФ (CAF Россия), а также Глобальным фондом поддержки фондов местных сообществ (Global Fund for community foundations), использующим средства Всемирного банка и ряда международных благотворительных организаций.

Также поддержка деятельности фондов местных сообществ оказывается Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО.

Важным инструментом информационной поддержки деятельности фондов местных сообществ стало создание Партнерством фондов местных сообществ специализированного журнала о становлении профессиональной благотворительной деятельности «Фонд», первый номер которого вышел в марте 2008 года[3].

Журнал полезен и интересен не только фондам, но и бизнесу, органам государственной власти и местного самоуправления, некоммерческим организациям — всем участникам процесса развития и осуществления благотворительной деятельности.

Еще одним важным источником информации и обмена опытом является ежегодная конференция фондов местных сообществ, проведенная Партнерством фондов местных сообществ в июне при поддержке Минэкономразвития России и Общественной палаты Российской Федерации 2008 г. уже в девятый раз.

[3] См. полнотекстовые версии первых четырех номеров журнала в приложении. Также полнотекстовые номера журнала публикуются на сайте Партнерства фондов местных сообществ — http://p-cf.org/

Контакты

Российские фонды:

Благотворительный фонд «Новый Ангарск»
665836, Иркутская обл., г. Ангарск, 17 мрн, д. 20
Тел./факс: (3951) 55-64-55
e-mail: irkon_s@mail.ru

Жигулевский благотворительный фонд «Дорога к дому»
445350, Самарская обл., г. Жигулевск, ул. Полевая, д. 12
Тел//факс: (84862) 33-660
e-mail: zhikol@mail.samtel.ru

Фонд местного сообщества «Калининград»
236000, г. Калининград, ул. Дм. Донского, д. 7, офис 622
Тел./факс: (4012) 59-51-23
e-mail: fond-kld@mail.ru

Нижегородский фонд местного сообщества «Партнерский Совет»
603001, г. Нижний Новгород, ул. Рождественская, д. 24, офис 21
Тел.: (8312) 31-35-64
e-mail: info@pfound.nnov.ru, сайт: www.pfound.nnov.ru

Общественный фонд Обнинска
249031, Калужская обл., г. Обнинск, пр. Ленина, д. 131, офис 305
Тел./факс: (48439) 32719, 62253
e-mail: ocf@obninsk.ru, сайт: http://comfund.okclub.org

Фонд местного сообщества Октябрьска
445240, Самарская область, г. Октябрьск, ул. Ленина, д. 90
Тел.: (84646) 21151, факс: 25134
e-mail: rodionov001@narod.ru

Фонд поддержки социальных инициатив «Содействие»
614000, г. Пермь, ул. Советская, д. 51а
Тел./факс: (342) 212-23-20
e-mail: consaltingperm@list.ru, сайт: www.consaltperm.ru/Sodeistvie.htm

Пензенский фонд местного сообщества «Гражданский союз»
440000, г. Пенза, ул. Урицкого, д. 62
Тел./факс: (8412) 54-37-29
e-mail: pr@civilunity.org

Благотворительный фонд местного сообщества «Первоуральск — 21 век»
623109, Свердловская обл., г. Первоуральск, ул. Ватутина, 43, оф. 1
Тел./факс: (34392) 59348, 59646
e-mail: prv21vek@uraltc.ru, сайт: www.21vek.UNET.ru

Городской благотворительный фонд «Развитие»
658200, Алтайский край, г. Рубцовск, пер. Гражданский, д. 33
Тел./факс: (38557) 46147
e-mail : razvitie@rubtsovsk.ru

Фонд «Саратовская губерния»
410031, г. Саратов, ул. Волжская, д. 28
Тел./факс: (8452) 28-61-02
e-mail: info@sgcf.ru, сайт: www.sgcf.ru

Общественный фонд Тольятти
445026, Самарская обл., г. Тольятти, ул. Свердлова, д. 51/21, а/я 2079
Тел.: (8482) 42-05-74, факс 42-05-73
e-mail: avo@fondtol.org, сайт: www.fondtol.org

Благотворительный фонд развития города Тюмени
625048, г. Тюмень, ул. Малыгина д. 51, корпус 2
Тел./факс: (3452) 49-42-75
e-mail: info@cftyumen.ru, сайт: www.cftyumen.ru

Байкальский фонд местного сообщества
670031, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Бабушкина, д. 25
Тел./факс: (3012) 23-22-16
e-mail: bbfound@burnet.ru, сайт: bbfound.burnet.ru

Фонд местного сообщества города Чайковский
617760, г. Чайковский, ул. Ленина, д. 61/1, каб. 37а
Тел./факс: (34241) 37256, 35172
e-mail: orden@permonline.ru

Благотворительный фонд имени Григория Шелехова
Иркутская область, г. Шелехов, квартал 8, дом 16А, офис 201
Тел./факс: (39510) 53003, 94016
e-mail : bfms@sheladm.ru

Партнерство ФМС

Исполнительная дирекция Партнерства фондов местных сообществ
г. Москва, ул. Сущевская, д. 9, стр. 4, оф. 311
Тел.: (499) 978-59-93
e-mail : p-cf@p-cf.org
Сайт: www.p-cf.org

Пресс-служба Партнерства фондов местных сообществ
Тел.: (8412) 54-37-29
e-mail : info@civilunity.org

Представительство британского благотворительного фонда Charities Aid Foundation в Российской Федерации (CAF Россия):
Москва, ул. Тверская-Ямская, д. 24/2, подъезд 3
Тел.: (495 792 59 29
e-mail : info@cafrussia.ru
Сайты: http://www.cafcf.ru/ http://cafrussia.ru/

Глобальный фонд поддержки фондов местных сообществ (Global Fund for community foundations) — http://www.wings-globalfund.org/

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Общественный фонд Тольятти, брошюра, Тольятти, 2000 г.
2. Партнерство фондов местных сообществ, брошюра, Тольятти, 2003 г.
3. Книга. Фонды местных сообществ: Эффективная благотворительность. Москва, CAF, 2006 год
4. Отчет об исследовании российских фондов местных сообществ, Москва, Форум Доноров, 2006 г.
5. Документы от Нижегородского благотворительного фонда местного сообщества «Партнерский Совет»:
   5.1. Положение о конкурсе грантов фонда «Партнерский Совет», Нижний Новгород, 2006 г.
   5.2. Заявка на конкурс грантов
   5.3. Руководство по составлению программного отчета
   5.4. Заявка на перевод средств (заявка на транш)
   5.5. Таблица финансового отчета
   5.6. Договор целевого благотворительного пожертвования
   5.7. Положение об именном конкурсе грантов
   5.8. Положение о Попечительском совете
   5.9. Журнал регистрации заявок на конкурс
   5.10.Годовой отчет фонда за 2005 год
   5.11. Положение о проведении благотворительного сезона
6. Документы от Городского благотворительного фонда «Фонд Тольятти»:
   6.1. Положение о благотворительной программе » Делать добро вместе»
   6.2. Положение о благотворительной программе «Мой день рождения»
   6.3. Положение о присуждении почетного звания «Благотворитель года»
   6.4. Положение о городской стипендиальной программе
   6.5. Положение о тематическом фонде «60 лет Победы»
   6.6. Положение о тематическом фонде «Малая Родина»
   6.7. Положение ЗАО «ФИА-Банк» и Городского благотворительного фонда «Фонд Тольятти».
7. Положение о региональном конкурсе социальных проектов
8. Положение о региональном конкурсе мини-грантов (Пенза)
9. Принципы деятельности ФМС
10. Годовой отчет Партнерства фондов местных сообществ 2006 год
11. Устав Партнерства фондов местных сообществ, 2006
12. Устав Фонда местных сообществ.
13. Материалы Общественного фонда Обнинска:
   13.1. Буклет, 2002 г.
   13.2. Буклет «Привлечение сообщества к решению актуальной городской проблемы», 2002 г.
   13.3. Буклет по итогам деятельности 2003 г.
   13.4. Отчет Общественного фонда Обнинска, 2003 г.
   13.5. Общественный фонд Обнинска. 5 лет в пути, 2004 г.
   13.6 Буклет о фонде на английском языке
   13.7. Целевая социальная программа «Доступный город»
   13.8. Приложение к целевой социальной программе «Доступный город»

   13.9. Положение о конкурсе проектов «Поддержка общественных инициатив»
14. ФМС, получившие гранты от Общественной палаты РФ
15. Форма Положения о Попечительском совете
16. Форма протокола учредительного собрания
17. Годовой отчет Партнерства фондов местных сообществ 2007 год
19. Журнал «Фонд»
20. Журнал «Фонд» №1, 2008 г.
21. Журнал «Фонд» №2, 2008 г.
22. Журнал «Фонд» №3, 2008 г.
23. Журнал «Фонд» №4, 2008 г.
24. Документы от Саратовского фонда «Саратовская губерния»
   24.1.Концепция V Саратовского областного социального форума
   24.2.Справка о Саратовском областном социальном форуме
25. Документы от Пензенского фонда «Гражданский союз»
   25.1.Положение о V Пензенском региональном конкурсе в области бизнеса и предпринимательства «БИЗНЕС-ОЛИМП»
26. Документы от Регионального благотворительного фонда «Самарская Губерния»
   26.1 Информационный бюллетень «Территория добрых дел» № 1-4 , 2008 год.

1.2. МОДЕЛЬ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА НКО И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

С.А. РУБАШКИНА
Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО

Предназначение целевого капитала (ЦК) некоммерческих организаций и его основные характеристики

Вступивший в действие в 2007 году Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевых капиталов некоммерческих организаций» создал основу для развития в России нового механизма для долгосрочного инвестирования социальной сферы за счет благотворительных средств.

Российский целевой капитал НКО является аналогом фондов-эндаументов, уже более ста лет успешно работающих за рубежом в сфере образования, культуры, здравоохранения, экологии, правозащитной деятельности и др. Например, совокупный объем эндаументов американских колледжей и университетов составляет более 299 млрд долларов.

Главная идея и эндаумента, и целевого капитала заключается в том, чтобы создать для социально значимых некоммерческих организаций — университетов, больниц, театров, музеев, организаций социальной помощи — основу для устойчивого долгосрочного развития и реализации актуальных для общества программ.

В то же время, как показывает международная практика, в условиях экономического кризиса эндаументы становятся своего рода страховкой для поддержки и развития социальной сферы.

По российскому законодательству целевые капиталы НКО могут быть сформированы для поддержки таких общественно значимых сфер, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, социальная помощь (поддержка), физкультура и спорт (за исключением профессионального), архивное дело.

Учредителями организаций с ЦК могут выступать физические и юридические лица. Как показывает практика, они же становятся первыми жертвователями в целевой капитал.

По закону ЦК формируется за счет пожертвований граждан и организаций. Сформированный капитал передается в доверительное управление управляющей компании. Минимальный размер ЦК, установленный законом, — 3 млн рублей (только при накоплении этой суммы организация может передать ее в доверительное управление и считать целевой капитал сформированным).

Доходы от инвестирования целевого капитала в коммерческую деятельность не облагаются налогом и идут на поддержку уставной деятельности НКО. НКО — получатели доходов ЦК также освобождены от налога на прибыль.

Закон предлагает некоммерческим организациям два способа для получения доходов от целевого капитала:

1) самостоятельно сформировать целевой капитал для поддержки своей уставной деятельности (для этого требуется внести необходимые изменения в устав организации, позволяющие данной НКО заниматься формированием и управлением целевого капитала);
2) инициировать создание отдельной специализированной организации (фонда) для формирования целевого капитала в целях поддержки других НКО.

При этом необходимо учитывать, что закон позволяет формировать целевой капитал только тем некоммерческим организациям, которые созданы в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации.

В настоящее время большинство некоммерческих организаций, заинтересованных в получении доходов от целевого капитала на свою уставную деятельность, пошли по пути создания отдельной специализированной организации.

Например, Фонд развития МГИМО создан для формирования целевого капитала и распределения его доходов на программы развития МГИМО. Такую же схему используют Московская школа управления «Сколково», Российская экономическая школа, Финансовая академия и др.

Считается, что модель специализированной организации более прозрачна и понятна потенциальным жертвователям, а также контролирующим государственным органам, поскольку данная структура предназначена **исключительно** для привлечения средств в ЦК и распределения полученного от управляющей компании дохода в пользу других некоммерческих организаций. Это своего рода — фандрайзер и «кошелек» для хранения и преумножения конкретного эндаумента.

Чтобы минимизировать риски по управлению целевым капиталом, закон устанавливает для управляющей компании закрытый список инструментов, в которые могут быть размещены денежные средства ЦК:

- государственные ценные бумаги Российской Федерации, государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации, облигации иных российских эмитентов;
- акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;
- государственные ценные бумаги иностранных государств, соответству-

ющие требованиям, определяемым к долговым обязательствам иностранных государств, в которые могут размещаться средства Стабилизационного фонда Российской Федерации;
- облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством Российской Федерации об ипотечных ценных бумагах;
- инвестиционные паи закрытых паевых инвестиционных фондов, если правилами доверительного управления этими паевыми инвестиционными фондами предусматривается выплата дохода от доверительного управления не реже одного раза в год;
- инвестиционные паи интервальных паевых инвестиционных фондов;
- инвестиционные паи открытых паевых инвестиционных фондов;
- объекты недвижимого имущества;
- депозиты в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях.

В законе установлены требования к договору с управляющей компанией и расходы, которые связаны с управлением целевым капиталом и вознаграждением для компании.

Обязательным органом в структуре некоммерческой организации — собственника ЦК является совет по использованию целевого капитала (в специализированной организации он совпадает с Попечительским советом). В совет по использованию ЦК могут входить представители учредителей, жертвователей, НКО — получателей доходов, а также общественные лидеры и эксперты в той сфере, для поддержки которой формируется капитал.

Создание такого совета преследует две взаимосвязанные цели: 1) обеспечить прозрачность использования средств целевого капитала; 2) повысить эффективность сбора и расходования целевого капитала[1].

Основные функции совета — утверждение стратегии привлечения и расходования средств ЦК; активное участие в процессе привлечения пожертвований в целевой капитал; формирование доверия сообщества к деятельности фонда-эндаумента.

[1] Более подробно о совете по использованию целевого капитала см. в статье Д.И. Милославской «Советы по использованию целевого капитала: полномочия, стандарты поведения и критерии отбора» из сборника методических рекомендаций для общественных объединений по применению Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций"», М.: Общественная палата Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2007.

В этой связи нужно отметить, что тема отчетности/прозрачности перед жертвователем и обществом занимает особое место в законодательстве, регулирующем деятельность НКО по формированию и управлению целевым капиталом.

Так, законодательно закреплено право жертвователя на получение полной информации о формировании ЦК, доходе от доверительного управления целевым капиталом, а также об использовании дохода от целевого капитала, в который жертвователем были внесены денежные средства.

Жертвователь вправе требовать отмены пожертвования в целевой капитал, если оно используется не в соответствии с назначением, указанным в договоре пожертвования.

Также жертвователь, размер пожертвования которого составляет более 10% балансовой стоимости имущества ЦК на последнюю отчетную дату, вправе потребовать включить себя или своего представителя в состав совета по использованию целевого капитала.

Некоммерческая организация — собственник целевого капитала обязана не позднее шести месяцев после окончания отчетного года подготовить и утвердить годовой отчет о формировании и использовании ЦК, о распределении дохода от целевого капитала.

Годовой отчет должен быть доступным для публики и жертвователей. В связи с этим закон предписывает некоммерческой организации — собственнику ЦК в течение 10 дней с даты утверждения годового отчета разместить его в сети Интернет.

Первые результаты внедрения модели целевого капитала в российскую практику

Сегодня в стране создано более 20 фондов с целевым капиталом.

Наибольшее развитие российские фонды с ЦК получили в сфере высшего образования. Пионерами среди них стали: Фонд Московской школы управления «Сколково», Фонд Европейского университета в Санкт-Петербурге, Фонд целевого капитала «Образование и наука ЮФО», Фонд развития МГИМО, Фонд Финансовой академии при Правительстве РФ, Фонд Московского физико-технического института, Фонд Российской экономической школы, Фонд Высшей школы менеджмента СПбГУ, Фонд Сибирского Федерального университета, Фонд развития Южного Федерального университета и др.

Довольно высокая активность по формированию целевых капиталов для поддержки деятельности лучших российских вузов неслучайна. По мнению экспертов, она обусловлена тем, что международная конкуренция в сфере высшего образования в современном мире во многом опирается на способность вузов создавать эндаументы. По сути, размер капитала вуза во многом является показателем его дееспособности, поскольку доходы от

эндаумента идут на привлечение в вуз лучшей профессуры, создание стипендий для одаренных студентов, научную работу и т.п.

Как показывает исследование, проведенное летом 2008 года[2], практически все российские фонды с ЦК, созданные для поддержки деятельности вузов, планируют направить доходы, полученные от управления целевым капиталом, на финансирование научных исследований, именные гранты преподавателям и студентам, развитие материально-технической базы вуза.

В 2008 году в России появились первые эндаументы в сфере культуры и искусства. Это Фонд Государственного музея изобразительных искусств им. А.С. Пушкина и Фонд Московского дома актера.

Важно, что движение по формированию целевых капиталов для поддержки социальной сферы подхвачено в регионах — в первую очередь, на территориях с высокими показателями социально-экономического развития. Например, в текущем году был сформирован и передан в доверительное управление целевой капитал благотворительного фонда «SM.черити» из Красноярска. Фонд работает в сфере здравоохранения, развивая программы по оказанию срочной медицинской помощи в сельских районах.

Как показывает мониторинг Комиссии Общественной палаты РФ по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО, размер первых российских целевых капиталов, сформированных в 2007-2008 годах, составляет от 25 млн рублей до 3 млн долларов. При этом состав основных жертвователей в целевой капитал пока немногим отличается от состава учредителей фондов с ЦК. В большинстве случаев учредители автоматически переходят в категорию жертвователей. Важно, что степень их активности в развитии деятельности фонда с ЦК находится на достаточно высоком уровне. Зачастую это объясняется личной заинтересованностью учредителей в эффективном развитии НКО — получателе дохода от целевого капитала. Например, в состав учредителей фондов с ЦК, созданных для поддержки вузов, нередко входят их ректоры или успешные выпускники.

Об отличиях и преимуществах модели целевого капитала НКО

В чем же основное отличие целевого капитала от других видов пожертвований на благотворительные цели в сфере социального развития?

Оно заключается **в долговременном использовании пожертвований,** так как средства благотворителей ориентированы на получение дополнительного дохода от инвестирования в течение длительного периода (по российскому законодательству целевой капитал формируется минимум на 10 лет). Таким образом, формируется своеобразная связь поколений: пожертвования текущего периода аккумулируются и преумножаются за счет инвестиционных операций для будущих пользователей.

Необходимость инвестирования получаемых пожертвований накладывает особый отпечаток на взаимоотношения НКО с жертвователем, поскольку предполагает заинтересованность жертвователя в судьбе своих инвестиций. Принимая решение о передаче денежных средств, жертвователь желает получить подтверждение того, как полученные деньги повлияют на будущее университета, больницы, театра или любой другой НКО, решившей сформировать целевой капитал.

В связи с этим некоммерческие организации должны быть прозрачными и говорить с донором на одном языке. Можно провести аналогию с миром бизнеса, в котором доступность информации о деятельности организации, а также партнерские обязательства перед инвестором являются нормой для получения инвестиций. Так же и жертвователь в целевой капитал должен знать цели, на которые будут расходоваться полученные средства, каков размер планируемого ЦК, как выстроена система финансового контроля и отчетности, какие достигнуты результаты в прошлом и какие прогнозируются в будущем и т.д.

Еще одно преимущество целевого капитала заключается в том, что данный инструмент создает возможность эффективно аккумулировать средства в благотворительных целях независимо от размера пожертвования. В данном случае не столько важен размер пожертвования, сколько то, что оно может быть объединено с пожертвованиями других доноров, чтобы приносить доход для реализации конкретных социальных программ.

Таким образом, внедрение модели целевого капитала в практику некоммерческих организаций:

- создает возможность эффективно аккумулировать средства частных жертвователей и организаций в благотворительных целях;
- формирует условия для разработки долгосрочных стратегий развития социальной сферы и реализации благотворительных программ;
- повышает независимость НКО от текущего положения дел у доноров;
- формирует условия для внедрения стандарта прозрачности в деятельность некоммерческих организаций;
- создает возможность для привлечения высокопрофессиональных кадров в НКО, осуществляющих социально значимую деятельность.

[2] Исследование «Анализ практики фондов-эндаументов в России» проводилось по заказу Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО, в партнерстве с Минэкономразвития России. В ходе исследования анализировались материалы интервью с руководителями организаций, которые входят в число первых десяти российских НКО, сформировавших целевой капитал.

Деятельность фонда с целевым капиталом

Рассмотрим процессы формирования и управления целевым капиталом на примере успешного регионального Фонда целевого капитала «Образование и наука ЮФО». Среди действующих сегодня организаций с ЦК это пока единственный фонд, созданный для развития на конкретной территории определенной социальной сферы в целом. Участвовать в конкурсах фонда «Образование и наука ЮФО» на получение финансовой поддержки для своих преподавателей, аспирантов и студентов могут любые вузы, работающие в этом федеральном округе. Фонд был зарегистрирован в мае 2007 года как специализированная организация. Учредителем фонда выступили банк «Центр-инвест» и физические лица, перечислившие в фонд на срок свыше 10 лет 34,5 млн рублей.

Как видно из годового отчета фонда, первый год его существования был во многом посвящен созданию организационного фундамента для работы, популяризации благотворительной поддержки образования и науки, установлению рабочих контактов с крупнейшими вузами ЮФО.

Высшим органом управления фонда является Президиум. По его решению сформирован Попечительский совет, в состав которого входят представители фонда, представители получателей дохода и жертвователей, а также заслуженные граждане. Каждый жертвователь получает сертификат, удостоверяющий его вклад в ФЦК «Образование и наука ЮФО».

Фонд разработал инвестиционную политику, цель которой заключается в постоянном среднесрочном приросте активов. Сформирован Комитет по инвестиционной политике, в обязанности которого входят управление, мониторинг и составление отчетности по управлению и расходованию средств целевого капитала. В Инвестиционный комитет вошли представители фонда и его Попечительского совета, а также исполнительный директор. Инвестиционный комитет утвердил инвестиционную стратегию и выбрал доверительного управляющего. Также он осуществляет контроль над результатами управления имуществом ЦК.

Первоначальный целевой капитал фонда составил 34,6 млн рублей. В 2007 году его расходы на содержание аппарата управления, включая аренду помещения, оплату услуг и заработную плату, — 90 тыс. рублей. На 31 декабря 2007 года остаток средств составил 35,046 млн рублей, в том числе 546 тыс. рублей — доход от управления целевым капиталом.

Управление ЦК фонда осуществляла управляющая компания ОАО КБ «Центр-инвест». По окончании календарного года доверительный управляющий перечислил весь совокупный доход в сумме 1 200 501 рубль в распоряжение фонда. Он был рассчитан как увеличение стоимости активов, переданных в доверительное управление, за вычетом вознаграждения доверительного управляющего (63 184 рубля). Полученные средства были направлены на увеличение целевого капитала.

По мнению руководства фонда, несмотря на неблагоприятные текущие условия для размещения средств ЦК, связанные с кризисом на финансовых рынках, доход, полученный по итогам 2008 года, позволит реализовать ряд программ в соответствии с целями и стратегическими приоритетами организации. Среди них:

- поддержка студентов и аспирантов (не старше 25 лет), обучающихся в вузах юга России, проявивших творческие способности и достигших существенных результатов в учебе;
- поощрение лучших преподавателей вузов юга России;
- поощрение молодых ученых юга России;
- компенсация расходов студентов, аспирантов, преподавателей и ученых по участию в международных конференциях, олимпиадах, конкурсах.

Фонд целевого капитала «Образование Юга России» проводит открытую информационную политику, раскрывая на ежеквартальной основе информацию о своем финансовом состоянии, всех жертвователях, всех получателях дохода и их достижениях. На сайте фонда открыл доступ к его учредительным документам и, самое важное, к условиям получения грантов и стипендий.

По мнению учредителей другого фонда целевого капитала «Образование и наука ЮФО», его создание позволило:

- укрепить правовую базу благотворительной деятельности, осуществляемой на протяжении многих лет предприятиями юга России;
- сформировать долгосрочную программу благотворительности в сфере образования;
- объединить разрозненные программы поддержки образования;
- использовать лучший мировой опыт в поддержке образования юга России.

О механизмах поддержки и развития НКО с целевым капиталом на федеральном и региональном уровне

Первый год внедрения модели целевого капитала НКО в российскую практику выявил потребности участников данного процесса — донорских и некоммерческих организаций, управляющих компаний, потенциальных частных жертвователей — в развитии норм законодательства, регулирующих формирование и управление целевым капиталом. По мнению представителей заинтересованных сторон, в настоящее время наиболее актуальными проблемами в сфере правового регулирования порядка формирования и использования целевого капитала НКО являются:

- введение льгот по налогообложению для потенциальных жертвователей;
- расширение списка разрешенных законом источников для формирования имущества целевого капитала;
- регулирование финансовых инструментов, используемых управляю-

щими компаниями при доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал;

- расширение списка целей формирования и использования дохода от целевого капитала.

В настоящее время работа по развитию законодательства о ЦК продолжается.

13 сентября 2007 года было подписано Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1227-р «О перечне видов платной деятельности, которую вправе осуществлять некоммерческая организация — собственник целевого капитала, за исключением специализированной организации». Это открыло возможность для появления в России НКО — собственников целевого капитала, которые в отличие от специализированных организаций будут использовать доходы от управления целевым капиталом исключительно на реализацию собственных уставных целей.

Летом 2008 года в Правительство РФ внесен законопроект, который предусматривает предоставление социальных налоговых вычетов в отношении физических лиц, передающих денежные средства на формирование и пополнение целевого капитала. Если данный законопроект будет принят, у российских частных доноров появится экономический стимул для поддержки некоммерческих организаций — собственников ЦК.

В настоящее время Минэкономразвития России разрабатывает законопроект, предусматривающий расширение источников формирования и пополнения целевого капитала НКО за счет недвижимого имущества и ценных бумаг[3].

Работа по формированию благоприятных условий для внедрения модели целевого капитала НКО ведется в партнерстве с Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО.

В 2008 году Комиссией совместно с Минэкономразвития России издано методическое пособие «Актуальные вопросы внедрения целевого капитала некоммерческих организаций в российскую практику»[4]; проведено исследование об отношении жертвователей к модели ЦК[5]; во всех федеральных

[3] По действующему законодательству целевой капитал НКО может формироваться и пополняться только за счет денежных пожертвований.

[4] Актуальные вопросы внедрения целевого капитала некоммерческих организаций в российскую практику: Практической пособие (на рус. яз.) / Под редакцией С.А. Рубашкиной. — М.: Общественная палата Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, 2008. — 128 с.

[5] Данное исследование проводилось исследовательской группой ЦИРКОН в мае 2008 года по заказу Комиссии. Результаты исследования опубликованы в сборнике «Актуальные вопросы внедрения целевого капитала некоммерческих организаций в российскую практику».

округах проведены информационные семинары по вопросам применения Федерального закона № 275[6].

В настоящее время в Минэкономразвития России спланированы дальнейшие меры по развитию целевых капиталов. Среди них:

- проведение обучающих семинаров для сотрудников федеральных органов исполнительной власти по вопросу использования целевого капитала некоммерческих организаций;
- создание системы мониторинга НКО с целевым капиталом (в партнерстве с Минюстом);
- создание интернет-портала, содержащего бесплатную и общедоступную структурированную информацию по актуальным вопросам формирования и управления ЦК;
- проведение презентаций в регионах страны для представителей государственных учреждений и некоммерческих организаций (через полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах).

Вместе с тем развитие инициативы по созданию целевых капиталов требует поддержки со стороны местных органов власти.

Необходимо содействие в распространении в регионах информации о специфике новой модели среди представителей НКО, бизнеса, профильных государственных структур.

Нужны региональные обучающие семинары для специалистов, регистрирующих и контролирующих органов, аудиторов, руководителей и бухгалтеров НКО.

Весьма актуально содействие местных администраций в организации мероприятий, популяризирующих модель целевого капитала и представляющих лучшие практики в этой сфере.

Как показывает анализ практики фондов с ЦК, в своей деятельности они сталкиваются с проблемами, не предусмотренными действующим законодательством. Для поиска оптимальных вариантов их решения руководители НКО — собственники ЦК выражают потребность в формировании профессиональных связей и организации информационного обмена между представителями всех сторон, заинтересованных во внедрении модели целевого капитала в российскую практику (включая профильные государственные структуры, управляющие компании, донорские организации и др.).

В связи с этим **в 2009 году при поддержке Благотворительного фонда В. Потанина Комиссия Общественной палаты РФ по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО планирует организовать работу Клуба «Целевой капитал».**

[6] Семинары проводились при поддержке Благотворительного фонда В. Потанина в рамках Программы развития целевых капиталов в России.

Цели Клуба:

- оказать информационную и методическую поддержку деятельности НКО с целевым капиталом;
- создать возможность для установления горизонтальных связей и информационного обмена между представителями организаций, заинтересованных во внедрении модели целевого капитала в российскую практику.

Темы для обсуждения в Клубе — правоприменительная практика по внедрению модели целевых капиталов, эффективные технологии привлечения средств на формирование и пополнение целевого капитала, актуальные вопросы деятельности Совета по использованию целевого капитала и др.

Планируется, что заседания Клуба будут проводиться не реже одного раза в квартал с участием юристов, экспертов в социальной сфере, представителей профильных государственных структур и других заинтересованных сторон.

В рамках работы Клуба предусмотрено издание информационного бюллетеня и проведение индивидуальных консультаций по актуальным вопросам деятельности НКО с целевым капиталом.

Партнерами в организации работы Клуба выступают Минэкономразвития России, Европейский университет в Санкт-Петербурге, Фонд развития некоммерческих организаций «Школа НКО».

Стать членом Клуба можно, прислав заявку на адрес: endowment@ngoschool.ru Подробную информацию о Клубе можно получить по телефону: (495)792-59-88 (Фонд развития некоммерческих организаций «Школа НКО»).

Эксперты по вопросам формирования и управления целевым капиталом НКО

1. **Белоцерковская Виктория Яковлевна,** финансовый директор Фонда развития некоммерческих организаций «Школа НКО»: VBelotserkovskaia@cafrussia.ru
2. **Бурцева Наталья Фридриховна,** руководитель юридической службы детского фонда «Виктория»: bunatalia@yandex.ru
3. **Войтович Ольга Валерьевна,** первый заместитель директора юридического департамента ХК «Интеррос»: Voitovich_OV@interros.ru
4. **Гущин Илья Владимирович,** финансовый директор Московской школы управления «Сколково»: Ilya_Gustchin@skolkovo.ru
5. **Илюшникова Татьяна Александровна,** начальник отдела налогового стимулирования социально-экономического развития Минэкономразвития России: Iluishnikova@economy.gov.ru
6. **Лаврова Светлана Николаевна,** финансовый директор Европейского университета в Санкт-Петербурге: svetlana@eu.spb.ru

7. **Рубашкина Светлана Александровна,** советник Комиссии по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства о НКО: srubashkina@fond.interros.ru; s_rubashkina@mail.ru
8. **Сокольщик Илья Михайлович,** юрист Фонда развития некоммерческих организаций «Школа НКО»: ISokolschik@cafrussia.ru
9. **Стельмах Андрей Васильевич:** начальник отдела развития фандрайзинга и карьеры МГИМО (У) МИД России: career@mgimo.ru
10. **Тарасевич Андрей Федорович,** президент некоммерческой организации «Международный благотворительный фонд «СМ.Черити»: tarasevich@charity.smh.ru

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Сборник методических рекомендаций для общественных объединений по применению Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций"». М.: Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития благотворительности, милосердия и волонтерства; Министерство экономического развития и торговли РФ, 2007 г.
2. Рекомендации для общественных объединений по внедрению модели целевого капитала некоммерческих организаций. М.: Комиссия Общественной палаты РФ по вопросам развития благотворительности, милосердия и волонтерства; Министерство экономического развития и торговли РФ, 2007 г.
3 Актуальные вопросы внедрения целевого капитала некоммерческих организаций в российскую практику. М.: Общественная палата РФ, Министерство экономического развития РФ, 2008 г.
4. Порядок создания Фонда целевого капитала как специализированной организации. М.: Общественная палата РФ, 2008 г.
5. Советы по использованию целевого капитала: полномочия, стандарты поведения и критерии отбора. М.: Общественная палата Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2007 г.

1.3. РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ МАССОВОЙ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ (СБОРА ПОЖЕРТВОВАНИЙ ГРАЖДАН)

Т. А. БУРМИСТРОВА
Фонд развития некоммерческих организаций «Школа НКО»

Массовая благотворительность не является широко распространенным общественным феноменом в России. Еще в конце 2004 года 59% граждан страны считали, что главным благотворителем в стране является государство, лишь 14% граждан полагали, что благотворительная деятельность приносит больше пользы, так как для многих людей и организаций она является единственной возможностью получить реальную помощь в решении каких-то проблем. Вместе с тем, 19% опрошенных утверждали, что благотворительная деятельность приносит больше вреда, так как развивает иждивенческие настроения, способствует ослаблению инициативы и только «замораживает», а не решает проблемы. Постепенно в обществе стал меняться подход к благотворительности, от иждивенческой и пассивной позиции к активному и партнерскому участию всех заинтересованных сторон — граждан, власти и бизнеса. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в октябре 2006 года 40% опрошенных заявили, что сами готовы, по возможности, участвовать в благотворительной деятельности.

Представители администраций практически каждого региона и муниципалитета страны могут сказать: «Да, сегодня в нашем городе идет активная благотворительная деятельность». Но, как правило, это скорее частная благотворительность состоятельных людей, играющая роль «скорой помощи». Сегодня за каждым преуспевающим бизнесменом в городе закрепились свои очереди из «просителей». И количество просящих не уменьшается, а напротив, увеличивается. Сегодня детские дома, больницы, нуждающиеся люди получают материальную помощь, оборудование, подарки от предпринимателей города. Тем не менее, очевидно, что «закрываемые» таким образом проблемы это лишь верхушка айсберга.

Массовая благотворительность, о механизмах которой пойдет речь в этом материале, решает две большие **задачи:**

Во-первых, это социальное инвестирование, когда частные ресурсы *добровольно* распределяются их обладателями в целях содействия нуждающимся (в широком смысле слова) людям, для решения общественных проблем, а также усовершенствования условий общественной жизни.

Во-вторых, что еще более важно, массовая благотворительность способствует развитию гражданского самосознания у населения, повышению

уровня ответственности граждан за нахождение путей решения острых социальных проблем, в том числе проблем местного сообщества. Через благотворительные акции, вовлечение граждан в дела НКО, постепенно изменяется позиция граждан по отношению к социальным потребностям общества.

Значительную роль в развитии благотворительности в России играют некоммерческие организации и их деятельность по привлечению частных пожертвований. Собирают деньги и материальные средства на разные цели: на операции детям с врожденным пороком сердца, помощь детским домам, оборудование для хосписов и т.д. Приведем лишь несколько примеров. Благотворительный фонд «Детские сердца» (г.Москва), собирающий средства на операции детям по жизненным показаниям за 4 года своей работы собрал более чем 4,5 миллиона долларов США, которые позволили прооперировать 430 детей. Все средства этого фонда — пожертвования физических лиц. На проект CAF Россия «Линия жизни» с июня 2004 г. по октябрь 2005 г. (16 мес.) удалось привлечь более 73.800.000 рублей и благодаря этому оказать помощь 382 детям. Пожертвования поступали от юридических лиц 81%, от сотрудников компаний 9%, физических лиц 10%. Ставропольское отделение Российского детского фонда в 2006 году во время благотворительного марафона привлекло 26 млн. рублей частных пожертвований, собранных на реализацию программ и проектов Российского детского фонда, а также на помощь нуждающимся детям. В марафоне приняло участие 1580 человек, среди которых были и представители организаций и граждане.

Справедливо будет отметить, что сбором частных пожертвований преимущественно занимаются некоммерческие организации в крупных городах, таких как Москва, Санкт-Петербург, Краснодар, Нижний Новгород, Ставрополь; а также в тех небольших городах, где успешно работают фонды местных сообществ, например в Тольятти или Рубцовске Алтайского края. Некоммерческими организациями были также разработаны методы привлечения частных пожертвований граждан, которые варьируются от самых незамысловатых, таких как установка ящиков-копилок для сбора средств, до применения высокотехнологичных способов коммуникации, таких как Интернет (он-лайн пожертвования). Поскольку массовая благотворительность является новым общественным явлением, дадим краткую характеристику методов сбора частных пожертвований прежде, чем рассмотрим роль государственных, региональных и муниципальных структур власти в этой сфере.

1. Сбор продуктов питания, одежды и другой материальной помощи — один из самых известных и распространенных методов, известных со времен гуманитарной помощи России на рубеже 80-90 годов прошлого столетия. Начиная с 2005 года в России появились новые позитивные тенденции — организации стали объединяться и организовывать **совме-**

стные благотворительные акции. Наиболее показательный и удачный пример — это акция по сбору памперсов для московских домов ребенка и детских домов «Сухая попа», проведенная пятью московскими организациями в сентябре-октябре 2005 года. В 2006 — 2007 годах к акции присоединились 17 регионов России.

2. Известный и относительно простой метод — это установка **ящика-копилки для сбора средств.** Есть несколько обязательных правил: ящик должен быть прозрачным, для того, чтобы люди могли видеть, что и сколько находится внутри; он должен быть установлен в хорошо посещаемом месте, таком, например, как аэропорт или вокзал, развлекательный центр; он должен быть защищен (находиться под видео наблюдением или под присмотром охраны заведения); цели, на которые собираются средства должны быть ясны каждому проходящему мимо (листовки на ящике); должна быть определена комиссия по подсчету собранных средств; составлен акт, и деньги должны поступить на счет организации; крайне желательно, чтобы публично было объявлено (в СМИ или на странице в Интернет) сколько денег было собрано и на что конкретно они были потрачены. С 15 июня по 16 октября 2007 года Краевая региональная общественная организация «Вторая мама» в рамках акции «S.O.S Ребенок один!» собрала через ящики-копилки, установленные в 7 точках города Краснодара, 336 110 рублей. Средства пошли на оплату труда няней, ухаживающими за оставленными мамами детьми в детской инфекционной больнице (данный вид расходов не предусмотрен бюджетом больницы), а также на реализацию программ семейного устройства детей-сирот.
3. Сложный путь, но очень эффективный с точки зрения вовлечения большого количества населения и возможности широкого информирования граждан через СМИ, это проведение различного рода **благотворительных мероприятий.** Список уже реализованных благотворительных событий в России достаточно многообразен: это благотворительные марафоны с использованием телевидения и привлечением известных людей; благотворительные ужины и балы; спектакли, спортивные мероприятия (футбольные матчи) с участием известных людей города; благотворительные спортивные марафоны, экскурсионные поездки, розыгрыши, аукционы и многое другое. При всем многообразии форм, успешность мероприятия зависит от многих факторов. Первый (он же один из главных) — соотношение вложенных денег на проведение мероприятия и количество полученных в итоге средств на благотворительность. Финансовый успех благотворительной акции определяется формулой: на каждый затраченный на проведения мероприятия рубль, должно быть собрано 3 рубля. К сожалению, данное правило не всегда выдерживается. Многие из участников благотворительных событий могут припомнить и шоколадные фонтаны, и дорогие напитки, и непомерные гонорары приглашенных артистов. И дело здесь даже не столько в том, что цель — собрать средства на определенную социальную потребность — не достигается, самое главное, что таким образом дискредитируется сама идея благотворительности в сознании обычного горожанина. Идеальное благотворительное мероприятие — когда все его составляющие (материалы, еда, реклама, звуковая аппаратура, усилия людей и прочее) предоставлены на бесплатной основе, тоже являясь пожертвованиями. Второй фактор успеха — оригинальная идея. Если мероприятие сделать повторяющимся, например, ежегодным, то успех и количество собранных денег будут с каждым годом увеличиваться. Важную роль в успехе мероприятия играют СМИ.
4. **SMS— акции и он-лайн пожертвования.** Сбор пожертвований с применением новых технологий, как правило, направлен на ту целевую группу, которая активно пользуется и сотовыми телефонами, и Интернетом. Это студенты, менеджеры, люди творческих профессий, преподаватели возраста до 45 лет, для которых характерны активная жизненная позиция, средний достаток; как правило, очень заняты работой или (и) учебой. Для них крайне важно, чтобы пожертвование можно было сделать просто, не отрываясь от дел. Поэтому sms и Интернет наиболее подходящий способ вовлечения их в благотворительность. SMS-акции хорошо работают, когда активно поддерживаются средствами массовой информации. Люди особенно активно откликаются в случае чрезвычайных происшествий, когда требуется немедленная помощь. Организованная sms акция по сбору средств в помощь пострадавшим в Бесланской трагедии за одну ночь собрала 1,5 млн долларов. Наиболее успешный сбор пожертвований через Интернет ведет Российский фонд помощи www.rusfond.ru, который на 22 ноября 2007 года (с 1 января 2007) собрал от частных лиц 120 753 018 руб. Региональных Интернет — проектов по развитию благотворительности и сбору средств на сегодняшний день пока нет, однако попытки смс акций были предприняты в отдельных городах. Прежде всего это Санкт — Петербург, где в рамках фестиваля «Добрый Питер» в 2006 году (с 1 по 31 декабря) была проведена акция «Отправь ребенка из приемной семьи навстречу Деду Морозу». В акции участвовали все операторы сотовой связи. С мобильного телефона набирался номер 9055 и слово DETI. За время акции поступило 648 sms и было собрано 383, 82 доллара США.
5. **Клиентские программы пожертвований.** Эти программы являются одним из лучших примеров партнерства между бизнесом и некоммерческими организациями, поскольку это партнерство строится на общих интересах. Благотворителями становятся клиенты супермаркетов, банков, телефонных, страховых компаний и т.д. Для бизнеса — это и имиджевая составляющая и продвижение товара или услуги. АНО «Центр развития семьи «Островок тепла» г. Краснодар, совместно с Юг-Банком

провели акцию для держателей Золотой карты Юг-Банка. При получении наличных с Золотой карты, клиент мог часть суммы через банкомат перевести на счет организации (информация была помещена на всех городских банкоматах Юг-Банка). За месяц действия акции было собрано 67.700 рублей. В акции приняли участие около 150 человек. Другая программа пожертвований клиентов, также реализованная в партнерстве с названной некоммерческой организацией «Помоги брошенному ребёнку» была адресована клиентам Южной телекоммуникационной компании. Бесплатно было выпущено 20000 листовок, информирующих клиентов об акции. Участникам акции предлагалось набрать с домашнего телефона благотворительный номер, после чего в тональном режиме набрать сумму пожертвования. Далее, в счете на услуги ЮТК появляется отдельная строка — «благотворительное пожертвование» с указанием суммы, поступившей с номера телефона абонента. Если абонент согласен с суммой, при оплате за услуги ЮТК клиент ставит подпись под суммой пожертвования, и таким образом компания ЮТК аккумулирует эти пожертвования и затем передает на счет некоммерческой организации. За два месяца было собрано 45000 рублей. АНО «Островок Тепла» была зарегистрирована 14 ноября 2003 года в городе Краснодаре на базе инициативной группы, которая была создана в январе 2001 года. Центр оказывает психологические услуги по поддержке и развитию семьи, а также ведет благотворительные проекты помощи детям, оставшимся без попечения родителей и находящимся в больницах города Краснодара. За полтора года работы организации удалось объединить органы власти, общественность и СМИ для решения этой проблемы. В 2005 году был реализован проект, направленный на профилактику социального сиротства, который финансировал Комитет по делам молодёжи через Администрацию города Краснодара. В декабре 2005 года был начат проект «Школа приемных родителей». Школа предназначена для будущих усыновителей, опекунов, приемных родителей и сопровождения приемных детей. Проект реализуется при поддержке Департамента образования и науки Краснодарского края, а также финансовой поддержке социально-ответственного бизнеса г. Краснодара и частных лиц.

6. **Программы пожертвований сотрудников.** Сотрудник компании сам определяет размер пожертвования и адресата помощи, после чего средства автоматически удерживаются при расчете его заработной платы. Пожертвования перечисляются в выбранную сотрудником благотворительную организацию, которая регулярно предоставляет в компанию отчеты о том, на что были израсходованы полученные деньги. Компания может увеличивать пожертвование сотрудника в несколько раз, добавляя свои собственные средства. Тем самым компания демонстрирует сотруднику свою поддержку и уважение, оценивая его усилия не только в профессиональной, но и благотворительной сфере. Софинансирование пожертвований позволяют руководству акцентировать внимание сотрудников на приоритетных для компании направлениях благотворительной поддержки. Например, заявленным приоритетом компании в благотворительной сфере является поддержка некоммерческих организаций, работающих с детьми, но сотрудники считают важным жертвовать и на экологические проекты. В рамках программы сотрудники получают возможность поддерживать оба этих направления, но компания увеличивает только те пожертвования сотрудников, которые адресованы организациям, помогающим детям.

В настоящее время программа частных пожертвований сотрудников, объединенная общим брендом — «Им нужна Ваша помощь»[1], реализуется в компаниях: «Бритиш Американ Тобакко Россия», ИД «Индепендент Медиа», Procter & Gamble, ОАО «Альфа-банк», ОАО «ТНК-ВР Менеджмент», ИГ «Ренессанс Капитал» в Москве, Санкт-Петербурге, Саратове и г. Новомосковске Тульской области. В программе участвуют от 10 до 25 процентов сотрудников компаний, за 4 года реализации программы ими сделаны пожертвования на сумму более 22 млн. рублей.

Механизм работы Программы: Программа размещается в Интернете, на сайте https://www.donatenow.ru. Каждая компания, присоединившаяся к программе, имеет собственный вход на сайт, защищенный паролем, известным сотрудникам только этой компании. В программе принимают участие некоммерческие и муниципальные организации, прошедшие юридическую и финансовую экспертизу, благотворительная и иная общеполезная деятельность которых соответствует приоритетам компании и пожеланиям сотрудников. Сотрудники компании получают подробное описание деятельности каждой организации, информацию о том, на какие средства она существует, каковы приоритетные направления ее работы — кому и как она помогает. Сотрудник лично выбирает одну или несколько организаций, которым он хотел бы оказать помощь, определяет размер пожертвования. Средства, пожертвованные сотрудниками, удерживаются при расчете заработной платы и переводятся на счета благополучателей программы.

Регулярно на сайте Программы размещаются отчеты об израсходованных средствах, с которыми сотрудник может ознакомиться, не покидая своего рабочего места.

Пожертвования отдельных сотрудников (адрес пожертвования, сумма) являются закрытой информацией, доступ к которой имеет только бухгалтерия компании. Таким образом, решается психологическая проблема, ти-

[1] Программа создана Филиалом Благотворительного фонда Charities Aid Foundation в России и управляется ООО «КАФ Филантропи Сервисиз"

пичная для России, — нежелание рекламировать свою благотворительную деятельность.

В качестве благополучателя в Программе может участвовать любая некоммерческая организация, выбранная компанией и прошедшая юридическую и финансовую экспертизу. На усмотрение компании пожертвованные средства могут направляться целевым образом на конкретные проекты или направляться на ведение организацией благотворительной деятельности.

Часто программы пожертвований сотрудников действуют в рамках существующих благотворительных программ самой компании. Например: в рамках благотворительной программы «Детские сердце ТрансТелеКома» компания ежемесячно оплачивает операции детей, подопечных фонда «Детские сердца», одновременно с компанией каждый ее сотрудник может сделать пожертвование на конкретного ребенка.

По данным опросов, популярность таких программ среди сотрудников компаний обусловлена простотой и удобством их использования. Большинство программ частных пожертвований реализуются при помощи компьютерных технологий и позволяют сотруднику сделать пожертвование, не покидая собственного офиса, потратив минимум времени. При этом сотрудник самостоятельно принимает решение об оказании помощи, ее адресате и размере пожертвования.

Одной из составляющих успеха таких программ является также полная прозрачность работы организаций — благополучателей. Сотрудник передает свои средства в надежные и проверенные организации. Это означает, что некоммерческая организация не просто формально существует, но действительно ведет активную деятельность, все ее финансовые и юридические документы в порядке и т.д. Строгий контроль за расходованием пожертвованных средств позволяет сотрудникам реально оценить эффективность их помощи.

К важным преимуществам данной программы необходимо отнести и добровольный принцип участия.

Осуществление программы в компании позволяет добиться нескольких целей:

- повысить авторитет и, соответственно, капитализацию компании на международной арене — программы пожертвований сотрудников являются неотъемлемой частью корпоративной социальной ответственности компаний во всем мире;
- осуществлять социальную поддержку в регионах присутствия компании с участием сотрудников, таким образом, деля ответственность за социальную сферу с сотрудниками и уменьшая зависимость социальной сферы от вклада компании;
- сформировать корпоративную культуру на новом качественном уровне: улучшить внутреннюю атмосферу в коллективе, повысить лояльность сотрудников к компании;

- оказать поддержку людям и организациям, которым компания не могла бы оказать помощь из основного социального бюджета, в частности, небольшим общественным организациям, учреждениям, постоянно обращающимся в компанию за поддержкой; таким образом, снижается процент отказа на запросы о финансировании, что улучшает имидж компании;
- предоставить каждому сотруднику возможность самореализации: сотрудник может поддерживать именно тот проект, который он выбрал лично, и поддержка которого соответствует его жизненным ценностям, традициям; при этом сотрудник может сохранять анонимность (для благополучателя) при перечислении пожертвования.

Роль муниципальной и региональной власти в развитии благотворительности граждан.

Должно ли государство поддерживать и развивать массовую благотворительность или это дело совести самих граждан? Мнение самих граждан неоднозначно. По данным уже упомянутого выше опроса, организованного ВЦИОМ, большинство россиян (56%) считают, что государству следует поощрять благотворительную деятельность — материально (16%), но лучше морально (40%). Полагают, что благотворительность не нуждается ни в каком поощрении и должна быть бескорыстной, 38% респондентов.

Тем не менее, заданный вопрос вовсе не является риторическим, и косвенный ответ на него дан на уровне федерального законодательства. Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» вводит понятие «публичный сбор средств для пополнения целевого капитала некоммерческих организаций». Публичный сбор означает привлечение средств граждан, мотивированных на то, чтобы поддержать ту или иную общественно полезную деятельность, предусмотренную законом о целевом капитале. И здесь опыт некоммерческих организаций России, особенно регионов, становится в буквальном смысле бесценным.

Региональных примеров, которые можно было бы привести в качестве образца успешного взаимодействия некоммерческих организаций и региональной и муниципальной власти в деле развития благотворительности граждан не так много. Надо признать, что благотворительность обычных граждан, сбор частных пожертвований, особенно сопровождающийся массовыми акциями — явление новое, и потому вызывающее настороженное отношение местных чиновников. Однако существует целый ряд вполне успешных примеров, которые, как хотелось бы надеяться, помогут ответственным лицам на местах пересмотреть отношение к деятельности некоммерческих организаций по развитию благотворительности.

Благотворительная акция «Белый цветы», Нижний Новгород.

Цель благотворительной акции «Белые цветы» —обратить внимание населения, представителей государственной власти, нижегородских предпринимателей и СМИ на бедственное положение, в котором находится детское стационарное отделение Нижегородского противотуберкулезного диспансера, и собрать средства, необходимые для улучшения ситуации.

Общественная кампания «Белые цветы» в пользу детей, больных туберкулезом, проходила в Нижнем Новгороде в 1998-2003гг. За годы проведения акции в ней приняли участие около 1000 добровольцев — общественных деятелей, предпринимателей, государственных служащих, студентов, школьников, пенсионеров. Была проведена огромная работа по обеспечению тубдиспансера продуктами питания, медикаментами, одеждой, канцтоварами, игрушками для детей с наиболее тяжелыми формами туберкулеза, проходящих длительное (по нескольку месяцев) лечение в диспансере. В 2007 году основной целью организаторов акции стало изменение условий пребывания детей, решение проблемы мебели для спален и столовой, ремонт стен.

В течение двух месяцев жители Нижегородской области, общественные организации и коммерческие компании собирали средства в пользу детского стационара.

В акции приняло участие около 10 коммерческих предприятий и некоммерческих организаций, 1 общеобразовательная школа, порядка 15 СМИ, включая теле и радиостудии, газеты и Интернет-порталы. Учащиеся школы 66 Московского района Нижнего Новгорода собрали макулатуру на сумму более 1600 руб. На эти средства закуплены игрушки.

— ОАО «НИЖФАРМ» передало детскому отделению кровати на сумму около 25 000 рублей и стройматериалы на сумму 10 000 рублей, а также канцтовары, книги и игрушки, собранные сотрудниками компании.
— ООО «Автоцвет» передало столы и стулья для столовой на сумму более 30 000 рублей.
— ОАО «Канавинский хлеб» перечислило на счет НПТД 5 000 рублей.
— Ю.В.Лисенков, генеральный директор ОАО «НЗШВ», перечислил на счет НПТД 50 000 рублей.
— Фармацевтическая компания ABOLмед передала детскому отделению ЖК-телевизор с DVD-приставкой.
— Весь июнь работала благотворительная телефонная линия, с помощью которой можно было сделать пожертвование, не выходя из дома. По данным оператора ОАО «Волга Телеком», на линию было сделано около 1500 звонков.

Региональное молодежное движение «Регион 52» взяло на себя расходы по изготовлению информационных материалов на сумму около 9 000 руб. Добровольцы движения в течение месяца распространяли информационные флажки, рассказывали об акции на улицах города. Общая сумма пожертвований частных лиц (включая оплату звонков на благотворительную телефонную линию), организаций и учреждений составила около 200 000 рублей.

31 июля в детском отделении Нижегородского областного противотуберкулезного диспансера (НОПТД) были подведены итоги акции, озвучены объемы собранных пожертвований и ремонтных работ, которые необходимо провести в ближайшее время, чтобы помещение детского отделения пришло в соответствие с санитарно-гигиеническими и эстетическими нормами. По словам главного врача НОПТД Анатолия Шкарина, для ремонта областного противотуберкулезного диспансера и оснащения его современным оборудованием нужны миллиарды рублей. Для достойного ремонта детского отделения на сегодняшний момент нужно минимум 1,5 миллиона рублей. И хотя средства, собранные в ходе акции «Белые цветы», лишь малая часть необходимой суммы, это большой шаг вперед, считают медики, потому что судьбу их маленьких пациентов приняли близко к сердцу многие нижегородцы и даже жители других регионов, и помощь продолжает поступать.

Акция проходит с согласия городской и областной администрации, которая выражается в том, что администрация не препятствует в проведении мероприятий акции «Белые Цветы», а также выдает разрешение на проведение сбора средств на улицах, раздачи агитационных листовок.

Благотворительный марафон «Спешите делать добро»
Ставропольского краевого отделения Российского детского фонда

Ставропольское краевое отделение Российского детского фонда — благотворительная общественная организация, стоящая на защите прав детей и оказывающая им разные виды помощи. За годы существования (с 18 февраля 1988 года) была оказана помощь детям — сиротам, детям — инвалидам, социально-незащищенным семьям на сумму, превышающую 5,2 млрд. рублей.

В соответствии с распоряжением Губернатора Ставропольского края от 08 мая 2007 г. №272-р «О проведении XVII краевого благотворительного марафона «Спешите делать добро» в период с 1 июня 2007 года по 31 декабря 2007 года прошла эта широкомасштабная акция во всех городах и районах края.

Цель марафона — улучшение положения детей, оказание помощи детям-сиротам, детям-инвалидам, многодетным семьям, социально незащищенным категориям граждан, проживающим на территории Ставропольского края. В соответствии с распоряжением Губернатора края, финансовые средства были перечислены на расчетный счет Ставропольского краевого отделения Российского детского фонда с пометкой «XVII краевой благотворительный марафон «Спешите делать добро» в банке ОАО «Ставропольпромстройбанк» г. Ставрополь.

Благотворительный Фестиваль «Добрый Питер».

Первый раз был проведен в Санкт-Петербурге в 2006 году. Цель фестиваля: развитие частной и корпоративной благотворительности через сбор средств на помощь нуждающимся жителям города: детям и подросткам, пожилым и бездомным людям, кризисным семьям, людям с ограниченными возможностями. Благодаря фестивалю 2000 нуждающихся людей получили помощь. Второй фестиваль прошел с 5 по 15 декабря 2007 г. Основные принципы проведения фестиваля:

- Конкретная помощь конкретным благополучателям;
- Благотворительная акция должна быть устроена так, чтобы процесс пожертвования был для человека психологически комфортным, наполненным позитивными эмоциями, запомнился и вызвал желание помогать снова и снова;
- Фестиваль привлекает к участию ответственных партнеров, которые разделяют ответственность за Фестиваль, готовы вкладываться в него и проявлять инициативу;
- Средства, собранные для конкретной организации, остаются в полном распоряжении этой организации. Организаторы фестиваля не предусматривают взимания административных расходов;
- Полная прозрачность трат собранных средств (для жертвователей, организаторов, партнеров и СМИ).

Основные акции фестиваля «Добрый Питер»: Акция «Купил — отдал». Проходит в крупных магазинах и торговой сети «Лента» в виде сбора продуктов или товаров, приобретаемых там же покупателями для представителей разных социально незащищенных групп (бездомных, пожилых, многодетных семей и т.д.). Организаторы Фестиваля договариваются с торговыми точками и готовят минимальный тираж рекламных листовок для покупателей, а волонтеры из НКО, заинтересованных в сборе продуктов/вещей, распространяют листовки, дежурят в местах сбора продуктов/вещей и по возможности организуют их доставку по месту назначения. Акция «Банка». Проходит в торгово-развлекательных и бизнес-центрах и заключается в сборе частных пожертвований в специальные емкости (банки) с логотипами Фестиваля. Каждый горожанин в обмен на благотворительное пожертвование будет получать сувенир с символикой Фестиваля. Организаторы Фестиваля берут на себя договоренность о местах проведения акции и обеспечивают минимальный тираж сувениров Фестиваля, а НКО оформляют место для сбора средств и предоставляют волонтеров.

К Фестивалю может присоединиться любая некоммерческая организация Санкт-Петербурга со своей собственной благотворительной акцией. Можно присоединиться в качестве добровольцев: помогать в реализации акций других НКО, распространять символику «Доброго Питера», распространять информационные материалы о Фестивале и т.д.

Фестиваль «Добрый Питер» проходит при поддержке Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными объединениями.

Ежегодный благотворительный велопробег «Красная Площадь»
Благотворительного фонда «Даунсайд Ап»

Цель благотворительного фонда «Даунсайд Ап» — изменить к лучшему жизнь детей с синдромом Дауна в России. В долгосрочные задачи «Даунсайд Ап» входит:

- снизить уровень социального сиротства детей с синдромом Дауна,
- способствовать развитию государственной системы ранней помощи детям с ограниченными возможностями,
- содействовать социальной адаптации и интеграции в общество людей с синдромом Дауна.

В акции принимают участие 100 человек из разных стран мира, которые за 2 дня должны проехать 170 км по дорогам Подмосковья, финиширует пробег на Красной площади, в финише принимает участие 500 человек, а также команда родителей с детьми с синдром Дауна. Цели велопробега: собрать средства на программы ранней помощи детям с синдромом Дауна в России; продемонстрировать широкой общественности возможности детей с синдромом Дауна; объединить усилия НКО, бизнеса и государства для решения этой социальной проблемы. Со слов руководителя отдела фандрайзинга Благотворительного фонда Ирины Меньшениной «Даунсайд Ап» получает поддержку от администрации Москвы и Московской области в решении задач различного уровня в связи с проведением ими уличных акций: Московская область ежегодно обеспечивает транспортное сопровождение колонны велосипедистов, когда мероприятие проводится за пределами Москвы; префектура Центрального района с помощью ГИБДД обеспечивает ежегодно транспортное сопровождение колонны велосипедистов. Благотворительный фонд имеет благодарственные письма от Комитета общественных связей г. Москвы.

Благотворительный бал-маскарад
и массовые благотворительные мероприятия
с участием в главных ролях известных в городе руководителей
организаций и учреждений, представителей власти.
Городской благотворительный фонд «Развитие» город Рубцовск.

Собранные средства во время благотворительных мероприятий идут на реализацию программы «Дорога добра», в рамках которой средства будут распределены на конкурсной основе на проекты, способные оказать весомый вклад в развитие социальной сферы и совершенствование социального пространства г. Рубцовска.

Ключевое благотворительное мероприятие — Бал. Подготовка к нему начинается задолго до самого дня проведения. По традиции гостями ба-

ла становятся руководители ведущих фирм и предприятий города, частные предприниматели, представители администрации и средств массовой информации, всего 80 человек. Цели у бала две: чествование благотворителей и сбор денежных средств на весенний грантовый конкурс «Дорога добра». Благодарственные письма и почетные грамоты от имени главы города были переданы крупнейшим благотворителям. Кроме того, к ним прилагались памятные подарки из драгоценных металлов. Впервые был вручен символический знак «Доброе сердце» за выдающиеся заслуги в области благотворительности.

Особенность бала — это то, что в нем принимают живое и активное участие известные люди города — бизнесмены и представители администрации. Девиз бала — «Нет зрителей — есть участники!». Тема благотворительного Бала — 2007: «Еще раз про любовь…». Бизнесмены, деловые люди, чиновники могли в полной мере проявить свои способности. Сначала они танцевали, потом пели песни о любви. Особое веселье вызвало дефиле «Удовольствие для мужчин». В ходе веселого мероприятия, а также аукциона добрых услуг, на котором продавались уникальные лоты, было собрано чуть больше 350 тысяч рублей. Этот результат почти вдвое больше бала 2006 и самый большой за всю историю проведения в Рубцовске подобных мероприятий. Благотворительный бал внесен в городскую программу «О поддержке и развитии малого предпринимательства в г. Рубцовске на 2006 — 2007 годы», разработанную администрацией и утвержденную Городским Советом депутатов.

Обзор региональных примеров показывает, что в целях развития благотворительности региональные и муниципальные власти могут:

1) создавать моральные стимулы, оказывая поддержку и поощряя местных благотворителей;
2) информационно и организационно поддерживать некоммерческие организации, занимающиеся благотворительностью, а также те акции по сбору частных пожертвований, которые проводятся этими организациями;
3) самим участвовать в благотворительных мероприятиях и быть личным примером.

Риски и их профилактика.

Один из главных рисков в развитии массовой благотворительности — это существующие стереотипы в массовом сознании что благотворительность — отмывание денег, поощрение иждивенчества и.т.д. Обычные люди опасаются того, что их деньги пойдут «не по адресу». Кроме того, благотворительность постоянно компрометируют многочисленные случаи мошенничества. В последнее время увеличилось число фальшивых писем, авторы которых вымогают деньги на помощь несуществующему больному ребенку. Еще одной причиной нежелания россиян делать добрые дела является большое число людей, желающих нажиться на мягкосердечии граждан. Случаи мошенничества под маской благородства дискредитируют благотворительность как таковую. До сих пор в сознании людей сильна установка, что все деньги украдут или они попадут вовсе не туда, куда хотел бы сам жертвователь.

Второй риск — это попытка государственных структур монополизировать благотворительность, в том числе, принятие решений, на что будут потрачены собранные средства. Нельзя силой заставить заниматься благотворительностью. Важно помнить, что благотворительность — дело добровольное и основано на инициативе. Стремление принуждать к благотворительности приводит к обратному эффекту — порождает недоверие граждан и снижает мотивацию жертвователей.

Профилактика подобных рисков сложна и проста одновременно. Партнеров по сбору средств следует выбирать из проверенных, хорошо зарекомендовавших себя благотворительных организаций. Единым стандартом должны стать прозрачность целей акции по сбору пожертвований, предоставление публичной отчетности в СМИ по количеству собранных средств, а также отчетов, на что конкретно собранные средства были израсходованы. Тем самым будут созданы основы цивилизованной благотворительности в регионах, которые помогут нуждающимся находить помощь, а гражданам проявить себя с лучшей стороны.

Экспертные организации по развитию механизмов благотворительности граждан

1. **Фонд развития некоммерческих организаций «Школа НКО».** Консультации, семинары и тренинги по технологиям привлечения частных пожертвований, юридическим аспектам фандрайзинга. Единственный в России учебный курс повышения квалификации в области фандрайзинга и мобилизации ресурсов с выдачей государственного диплома. Помощь в создании и регистрации целевых капиталов некоммерческих организаций, разработке фандрайзинговых стратегий.
   125009, Москва, ул.Тверская, д.24/2, подъезд 2, этаж 5
   тел./факс: +7 (495)792-5988
   E-mail: office@ngoschool.ru
   Web: www.ngoschool.ru
2. **ООО «КАФ Филантропи Сервисиз» и Филиал Благотворительного фонда Charities Aid Foundation в России.** Разработчики программы частных пожертвований сотрудников, объединенной общим брендом — «Им нужна Ваша помощь», предоставление консультаций коммерческим компаниям, внедрение и управление программой в компаниях.
   125009, Москва, ул.Тверская, д.24/2, подъезд 3, этаж 5
   тел./факс: +7 (495)792-5929

E-mail: SNikiforova@cafrussia.ru
Web: www.cafrussia.ru

3. **Центр развития некоммерческих организаций.** Консультации по проведению массовых благотворительных акций, ежегодная конференция «Белые ночи фандрайзинга"
Санкт-Петербург, Лиговский пр., д. 87, офис 300
Тел./факс +7(812) 718-3794
E-mail: crno@crno.ru
Web: www.crno.ru
4. **Ассоциация «Служение».** Консультации, семинары и тренинги по технологиям привлечения частных пожертвований, проведению массовых благотворительных акций.
603001, Нижний Новгород, ул. Рождественская, 24,
центральный подъезд, офис 12, 14
Тел./факс (831) 431-35-64
E-mail sluzh@sinn.ru
Web: http://www.sluzhenye.sandy.ru

Перечень материалов, включенных в компакт-диск:

1. Подробное описание массовых акций по сбору пожертвований граждан, включая пресс-релизы и иные документы, с указанием Интернет — адресов организаций — инициаторов акций:
   1.1. Благотворительный марафон (Ставропольское краевое отделение Российского детского фонда);
   1.2. Благотворительный фестиваль Добрый Питер (ЦРНО, Санкт-Петербург);
   1.3. Благотворительный бал (Городской благотворительный фонд «Развитие», г. Рубцовск, Алтайского края);
   1.4. Благотворительный фонд «Даунсайд Ап», Москва.
2. Документы:
   2.1 Распоряжение губернатора Ставропольского края от 08 мая 2007 г. №272-р «О проведении XVII краевого благотворительного марафона «Спешите делать добро»;
   2.2 Постановление Государственной думы Томской области 28.07.2005 №2312 «О законе Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О наградах и почетном звании в Томской области» и о Положении о нагрудном знаке «Милосердие и благотворительность».

1.4. ПРАКТИКА ВОВЛЕЧЕНИЯ МОЛОДЕЖИ В БЛАГОТВОРИТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПРАКТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ «МОЛОДЕЖНЫХ БАНКОВ»

Б.А. ЦИРУЛЬНИКОВ
Партнерство Фондов местных сообществ
С.Н. ЧАПАРИНА
Молодежный Банк Тольятти

Введение

Благотворительность — один из важнейших институтов социального развития. А для развития самой благотворительности очень важно формирование и распространение культуры (практики) участия молодежи в благотворительности и вовлечение молодежи в этот процесс.

Участники молодежных организаций — лидеры завтрашнего дня, и им нужны знания и навыки, которые позволят им в дальнейшем действовать эффективно. Обучить действию можно только на практике, при непосредственном участии молодежи в благотворительном процессе. Причем, кроме добровольческой деятельности, которая уже вошла в практику многих молодежных организаций, для получения ценного опыта может быть использована практика привлечения и предоставления благотворительного финансирования.

Эффективная форма такой практики — «молодежные банки», «банки» идей и проектов. Это — некоммерческие организации, средства которых распределяются на конкурсной основе молодыми менеджерами для некоммерческих проектов, реализуемых молодежью в местном сообществе.

Молодежные банки (далее — МБ):

— привлекают финансовые средства на конкурсы проектов, в том числе могут создавать целевой капитал (эндаумент);
— предоставляют гранты на реализацию молодежных проектов, отбираемых на конкурсной основе;
— вовлекают молодежь в организацию и реализацию благотворительных проектов.

Молодые люди — участники МБ получают опыт и возможности, которые редко доступны их сверстникам:

- управлять и принимать решения в отношении финансирования проектов;
- осуществлять изменения в городской среде и местном сообществе;
- воплощать свои идеи в реальность на благо сообществу;
- приобретать знания и навыки, которые нельзя получить ни в одном учебном заведении.

Молодежный Банк строится на умении и опыте самих участников, помо-

гая им раскрыться и реализовать свой лидерский потенциал. Участвуя в работе Молодежного Банка, молодой человек получает:

- тренинги личностных и профессиональных качеств, приобретая опыт коммуникации, публичных презентаций, построения команды, лидерства, социального проектирования, планирования и управления временем;
- участие в городских, национальных и международных мероприятиях и встречах со своими сверстниками со всего мира;
- возможность сделать жизнь своих друзей, одноклассников, город еще лучше!

В России модель развития молодежной благотворительности в форме молодежных банков успешно реализуется в городах Тольятти, Самаре, Калининграде, Тюмени, Улан-Удэ, Ульяновске, Чайковском, Ангарске, Первоуральске, Чапаевске, Шелехове и др. Подобные программы также активно развиваются в США, Канаде, Великобритании, Мексике, Новой Зеландии, Польше, Германии, Австралии, Бразилии, Словакии, Азербайджане и на Балканах.

Модели создания молодежных банков

Особенностью, упрощающей создание молодежных банков, является возможность организации их деятельности без образования юридического лица, на базе уже существующей организации.

В ряде случаев (первая модель) молодежные банки создаются на базе Фондов местного сообщества (ФМС), что очень удобно. ФМС в данном случае служит источником или проводником финансовых средств, грантмейкинговых и фандрайзиговых технологий — главных составляющих в работе молодежных банков.

Фонд может сам предоставлять средства Молодежному Банку для проведения конкурсов, а также может помочь найти донора или партнеров, которые будут финансировать ту или иную программу. Далее об этом будет рассказано более подробно на примере Молодежного Банка Тольятти.

Вторая модель предполагает создание МБ на базе университетов (например, в Калининграде Молодежный Банк создан на базе Калининградского государственного технического университета), школ, иных некоммерческих организаций, государственных и муниципальных структур, например, на базе отдела по работе с молодежью мэрии города.

Третья модель предполагает регистрацию молодежного банка в качестве некоммерческой организации (с образованием самостоятельного юридического лица). Так, в городе Чапаевске (Самарская обл.) МБ был зарегистрирован как молодежная некоммерческая организация, и теперь в этом дотационном городе он стал хорошим подспорьем в привлечении средств на решение социальных проблем. Ребята привлекли средства на реконструкцию моста через речку, рядом с которой расположен лагерь коррекционной школы-интерната.

Как это работает?

Одной из основных задач МБ является ясная формулировка целей его развития в конкретном регионе. Цели могут быть краткосрочными и долгосрочными.

Краткосрочные цели Молодежного Банка:

- активизация проектной активности в молодежной среде;
- привлечение ресурсов на молодежные проекты;
- вовлечение молодежи в процесс принятия решений и развитие местного сообщества;
- подготовка лидеров и воспитание молодежного экспертного сообщества.

Долгосрочная цель — воспитание культуры благотворительности и подготовка нового поколения благотворителей.

Основную деятельность МБ осуществляют молодые люди, примерно, в количестве от 7 до 30 человек в возрасте от 14 до 25 лет.

При этом в целях эффективного консультационного сопровождения и предоставлении организационно-кураторской поддержки деятельности МБ предусматривается должность «старшего советника», которым может быть сотрудник Фонда местного сообщества, специалист, преподаватель, учитель или руководитель студенческой группы[1].

Члены МБ встречаются 2-3 раза в месяц в течение учебного года (сентябрь-май), чтобы оценивать проблемы и задачи местного сообщества, подготавливать и проводить конкурсы проектов среди молодежи, разрабатывать акции по привлечению средств.

Члены Молодежного Банка встречаются с представителями местного бизнеса, частными донорами, рассказывают им о состоянии молодежных проблем на территории, знакомят с текущими проектами и программами и тем самым привлекают финансовые средства на грантовые программы, административные расходы и долгосрочный капитал (эндаумент).

Один-два раза в год МБ объявляет **конкурс проектов,** в котором принимаются и рассматриваются проектные заявки от молодежи. Члены МБ активно выступают перед своими сверстниками в институтах, училищах и школах, проводят консультации и встречи, выпускают разъяснительные брошюры, размещают информацию на интернет-сайте и на страницах молодежных изданий. *Заявки от взрослых не принимаются!* Проекты должна реализовывать также молодежь. Форма заявки доступна и достаточно проста[2].

В рамках проведения конкурса Молодежный Банк проводит интервью с заявителями, его сотрудники посещают организации заявителей для того, что-

[1] См. перечень обязанностей старшего советника МБ в приложении.
[2] См. форму заявки в приложении.

бы лучше узнать их и понять, способны ли они реализовать задуманный проект[3].

После интервью с авторами проектов грантовый комитет МБ собирает совет МБ и представляет проекты, которые были сочтены достойными финансирования. Совет МБ утверждает наиболее удачные и значимые проекты для представления их грантовым комитетом высшему руководящему органу организации.

Окончательное решение по поддержке проектов утверждает высший руководящий орган организации, на базе которой создан Молодежный Банк. Так, например, в Молодежном Банке Тольятти был создан экспертный совет, в который вошли представители Молодежного Банка, Фонда Тольятти и организации-донора. Их решение о поддержке проектов — окончательное[4].

Во время реализации проектов члены МБ обязательно проводят мониторинг и оценку проектов, получивших поддержку.

Молодежный Банк также осуществляет последующий мониторинг и оценку проектов-победителей. Инициативные группы, не выигравшие в конкурсе, получают консультации и разъяснения, которые в дальнейшем помогут им доработать заявки и принять участие в следующем конкурсе.

Все участники Молодежного Банка работают как волонтеры, на добровольной основе.

С чего начать свой Молодежный Банк? Первые шаги…

1. **Изучить различные модели Молодежного Банка, ознакомиться с практическими примерами.** Для этого необходимо изучить документы, приведенные на компакт-диске, а также размещенные на сайтах МБ, при этом можно связаться с кураторами (старшими советниками) этих организаций или приехать на стажировку. Понять и оценить мотивацию по созданию МБ можно на ежегодной конференции МБ[5]. Еще одна важная задача — постараться понять будущие вызовы и реальное влияние Молодежного Банка на благотворительный процесс, его участников и местное сообщество в целом.
2. **Представить программу Молодежного Банка руководящим органам.**

Необходимо подготовить свое видение реализации программы в конкретном регионе и представить руководству «базовой» организации (Фонда местного сообщества, университета, НКО), чтобы заручиться поддержкой в развитии Молодежного Банка.

[3] См. сведения об информации, которую собирает молодежный банк во время интервью, в приложении.

[4] См. протокол заседания экспертного совета Молодежного банка Тольятти в приложении.

[5] Информация о проведении конференций молодежных банков анонсируется на сайте Партнерства фондов местных сообществ — http://www.p-cf.org/

3. **Найти/определить ответственного за эту программу (Старшего советника).** Правильный выбор Старшего советника — ключевое звено в успешности осуществления программы. Это человек, который делает всю работу «за сценой», постоянно находящийся в контакте с участниками Молодежного Банка, доступный всегда, когда необходима помощь. Старший советник обычно делает организационно-техническую работу, которую не могут делать сами ребята. Старший советник должен обладать следующими качествами: быть хорошим фасилитатором[6]; понимать, как работать с молодежью; иметь или желать получить знания о благотворительности, добровольчестве и грантмейкинге; быть способным мотивировать других.
4. **Набрать (собрать, отобрать) участников Молодежного Банка.** Очень важно собрать первоначальную команду, единомышленников. Они могут быть отобраны как формальными, так и неформальными методами:
   — участники отобраны фондом, школой и т.д. (по анкетам или без них), в данном случае можно запросить администрации прислать на первую встречу наиболее активных представителей организаций;
   — можно пригласить всех желающих и заинтересованных через своих знакомых, друзей и т.п.
5. **Провести серию семинаров-тренингов и сформировать команду.** После того как группа набрана, ее участники должны пройти серию семинаров-тренингов, в том числе по построению команды. Первый год семинары-тренинги должны проходить достаточно часто (не реже двух раз в месяц) и охватывать широкий спектр тем (грантмейкинг, фандрайзинг, ведение переговоров и т.д.).
6. «**Учиться, делая».** Молодежный Банк может начать действовать немедленно после первых семинаров и учиться всему на практике. Хорошо разделить ребят на группы или комитеты (по проведению конкурсов, привлечению средств или информационной поддержке). Как только группа начнет принимать решения, она будет исследовать нужды и проблемы молодежи в местном сообществе и разрабатывать критерии для конкурса.
7. **Обеспечить предоставление технической поддержки.** Техническая поддержка включает в себя: помещение для встреч, необходимое оборудование, консультации, тренинги, оценку. Это необходимо для успешного и устойчивого развития Молодежного Банка. Техническую поддержку оказывает организация, на базе которой создан Молодежный Банк.
8. **Обеспечить освещение деятельности Молодежного Банка.** Деятельность МБ должна быть включена в PR-деятельность организации, на базе которой он создан.

[6] Фасилитатор — специалист, стимулирующий работу группы либо подгруппы при выполнении того или иного задания в процессе тренинга или в практической работе. Это может быть тренер, котренер либо ассистент тренера.

9. **Обеспечить сетевое взаимодействие с другими молодежными банками и организациями.** Необходимо изыскивать возможности для участия молодежи в дополнительных тренингах, семинарах и обменах с другими подобными организациями через конференции, электронную почту и т.п.

На что влияет в сообществе Молодежный Банк?

На молодежь

Наиболее постоянное воздействие Молодежный Банк оказывает на личностное развитие и развитие лидерских способностей молодежи.

Важно заметить, что влияние на каждого индивидуально зависит от многих **факторов.** Это:

- длительность работы в организации;
- степень и уровень участия;
- вид деятельности;
- эффективность работы Старшего советника;
- степень вовлечения штата «базовой» организации в работу с молодежью.

Молодежный Банк и подобные организации предоставляют молодежи возможность получить новые знания о благотворительности, некоммерческом секторе, грантмейкинке, фандрайзинге, а также открывают перспективы для добровольческой деятельности. Рассматривая заявки и проводя интервью, молодые люди узнают многое о разных областях жизни и нуждах местного сообщества.

Участвуя в Молодежном Банке, они получают новые навыки:

- мастерство грантмейкинга, которым обладают немногие взрослые;
- лидерские навыки и работа в команде;
- коммуникационные навыки — ведение встреч, написание писем, опыт связи с общественностью;
- навыки межличностного общения — понимание людей, способность мотивировать других, способность справляться с трудными ситуациями;
- организационные и управленческие навыки.

Вовлеченность в работу в Молодежном Банке в некоторых случаях приводит к осознанному выбору образования и карьеры, формирует гуманистические убеждения.

На организацию, где создан Молодежный Банк («базовую» организацию)

«Базовые» организации выигрывают от вовлечения молодежи.

Во-первых, молодые люди, работающие в Молодежном Банке, становятся настоящими и будущими лидерами местного сообщества, потенциальным кадровым резервом этих организаций, будущими донорами и добровольцами.

Во-вторых, они помогают увеличить популярность и значимость организации благодаря своей деятельности, привлекают внимание СМИ и местной власти.

В-третьих, они стимулируют добровольческую деятельность, создают новые сети, рассказывая о своей деятельности друзьям, семьям, соседям. Эти неформальные сети зачастую представляют потенциальных доноров: как заметил один из попечителей, «достаточно трудно отказать энтузиазму молодых людей, которые искренне хотят участвовать в изменениях».

Председатель Экспертного Совета Молодежного Банка Тольятти, заместитель председателя Правления ЗАО КБ «Автомобильный Банкирский Дом» Наталья Афонина говорит: «Если ребята пытаются и делают что-то нужное для других, очень важно их поддержать, содействовать реализации идей молодежи для молодежи. По сути, Молодежный Банк — это тренинговая база для ребят, как для грантополучателей, так и для организаторов. Здесь они учатся действовать, выходить из позиции «потребителя», брать ответственность за себя и ситуацию в городе, планировать и реализовывать. Предоставляя финансовые ресурсы на реализацию инициатив молодежи, «Автомобильный Банкирский Дом» тем самым выражает доверие новому поколению и заявляет, что они нужны городу».

На местное сообщество

Молодежный Банк **помогает привлекать** дополнительные благотворительные средства на нужды местного сообщества как из местных источников, так и извне.

По состоянию на конец 2008 года в работе Молодежного банка города Тольятти участвовали 17 учащихся и студентов, с момента его создания было проведено пять конкурсов проектов среди молодежи города и профинансировано 33 проекта на общую сумму более 1,2 млн рублей.

Бюджет Молодежного Банка Городского благотворительного фонда «Фонд Тольятти», руб.

Статья расходов	2007 год	2008 год
Поддержка проектов на конкурсе	765 581	800 000
Благотворительные акции	130 000	130 000
Канцтовары и расходные материалы	961	6 855
Зарплата привлеченным специалистам	18 887	18 773
Стажировки, конференции	37 000	184 000
Итого	952429	1 139 628

Молодежь вместе со взрослыми лидерами работает над улучшением качества жизни в местном сообществе. Вот пример их акций: юные филантропы кормили горячей едой бездомных и раздавали им средства личной гигиены, создали сайт школьного музея отваги — патриотов, которым он стал

интересен, оказалось очень много, даже за рубежом. Проводились интеллектуальные игры, различные фестивали, на которых побывала большая часть молодежи города. Минувшей зимой фанаты сноубординга построили сноупарк и провели серию соревнований.

Тюменскому молодежному банку уже два года. Он дал возможность юным «банкирам» организовать праздничные выступления для ветеранов войны, оказать помощь жителям одного из районов города, детям с ограниченными возможностями здоровья позволил побывать в интерактивных мастерских на озере Андреевском. Начинающие филантропы устраивают благотворительные рождественские елки для сирот и новогодние представления для малышей, оказавшихся на праздничные дни в больнице.

Взрослые считают, что эти молодые люди стали ценным ресурсом для жизни города, и стараются включать их в процесс принятия решений, городское планирование и работу с нуждами местного сообщества.

Риски и пути их предупреждения

1. **Трудности привлечения грантополучателей (пассивность и недоверие молодежи).** Для того чтобы Молодежному Банку получить проектные заявки, нужно провести серьезную PR-кампанию, особенно если он только начинает свою работу.

На конкурс в массовом порядке могут предоставляться проекты, не соответствующие критериям конкурса и политике Молодежного Банка. Так, например, в Молодежном Банке Тольятти на первый конкурс было получено 48 проектов, но подходящими по формальным признакам оказались только 17. Остальные не соответствовали главному критерию — проекты *от молодежи* и *реализуемые молодежью.* Здесь главное — сразу правильно позиционировать себя и разработать четкие и понятные документы: приглашение к конкурсу и форму заявки[7].

2. «**Текучка кадров» в самом Молодежном Банке и поддержание мотивации.** Возраст ребят, состоящих в Молодежном Банке, может быть разным. Возраст участников Тольяттинского Молодежного Банка — от 14 до 25 лет. Каждый Молодежный Банк определяет для себя возраст участников в зависимости от местных особенностей.

Зачастую, в связи с различными жизненными обстоятельствами, состав молодежного банка меняется. Например: молодой человек поступил в столичный или зарубежный вуз и уехал из города (изменилось его семейное положение, был призван в армию, нашел дополнительную работу и т.п.). Поэтому в банк приходят новички, и их нужно обучать с нуля.

Поскольку Молодежный Банк — добровольческая организация, должна существовать определенная мотивация, привлекающая ребят в Молодежный

[7] См. формы приглашения к конкурсу и заявки на участие в конкурсе в приложении.

Банк и удерживающая их там. Мотивирующими факторами могут быть: уникальные семинары и знания, которые они не могут получить в другом месте; общение с интересными VIP-личностями (предпринимателями, представителями органов власти); развитие своих лидерских качеств; бонусная система; стажировки, поездки и др. в зависимости от креативности и возможностей Старшего советника и «базовой» организации.

3. **Проблемы с поддержанными проектами.** Как и в любом фонде, в Молодежном Банке могут возникать проблемы, связанные с грантополучателями: смена руководителя проекта, отказ от проекта, нецелевое расходование средств, отсутствие ожидаемых результатов проекта и прочее. Это риски, которые несет любой фонд, в том числе и Молодежный Банк. Риски нужно учитывать и предусматривать в положении о конкурсе и договоре, который подписывает руководитель проекта.
4. **График работы Молодежного Банка не совпадает с графиком «базовой» организации.** Говоря о влиянии на «базовую» организацию, важно отметить и трудности, с которыми эта организация может столкнуться, создавая Молодежный Банк. Это, в первую очередь, дополнительная работа — формирование и проектирование модели Молодежного Банка, понимание как эта модель подходит к местной ситуации, и есть ли ресурсы и условия у организации, чтобы приступить к созданию Молодежного Банка.

Там, где развитие благотворительности имеет недавнюю историю, трудно убедить потенциальных участников и партнеров и привлечь внимание к этой модели, не легко объяснить выгоды от Молодежного Банка и его отличие от множества других моделей молодежных организаций.

Также не просто мотивировать и привлекать молодых людей в молодежную благотворительную организацию. Участники Молодежного Банка в основном учащиеся школ и студенты, поэтому заседания проходят почти всегда вечером, после окончания рабочего дня. Но для того чтобы связь с «базовой» организацией не пропадала, необходимо обеспечить регулярное присутствие на встречах представителей организации.

Информационные ресурсы и организации, предоставляющие организационную и экспертную поддержку

1. Партнерство фондов местных сообществ — www.p-cf.org
2. Молодежный банк Тольятти — www.yb.fondtol.org, старший советник Молодежного банка Тольятти Светлана Чапарина. Тел.: (8482)42-05-83, 42-05-84; e-mail: chaparina@mail.ru или svetach@fondtol.org
3. Молодежный банк Калининградского государственного технического университета — http://www.fond-kaliningrad.ru/programs/bank/
4. Социальная сеть Молодежных банков России — http://youthbanks-groop.ning.com/ . Здесь члены Молодежных банков встречаются, общаются, обсуждают общие проблемы и создают совместные проекты, об-

мениваются фотографиями, новостями и идеями. Здесь можно встретить представителей из разных городов, пообщаться со старшими советниками (наставниками)

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Положение о Молодежном Банке Тольятти
2. Положение о совместной Благотворительной программе «Молодежный Банк Тольятти», организованной ЗАО КБ «Автомобильный Банкирский Дом» и ГБФ «Фонд Тольятти»
3. Приглашение к конкурсу Молодежного Банка
4. Форма заявки Молодежного Банка
5. Информация, которую необходимо получить Молодежному Банку во время интервью
6. Протокол № 5 за 2008 год заседания Экспертного Совета по программе «Молодежного Банка» Городского благотворительного фонда «Фонд Тольятти"
7. Должностные обязанности Старшего советника Молодежного Банка
8. Краткая аннотация поддержанных проектов Молодежного Банка Тольятти за 2007-2008 годы
9. Первый публичный отчет Молодежного Банка Тольятти, 2004-2006.
10. Информационный бюллетень № 1-8 за 2008 год Молодежного Банка Тольятти, 2008г.

1.5. РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ СИСТЕМНОЙ ПОДДЕРЖКИ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА. ОПЫТ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Г.П. БОДРЕНКОВА[1]
Российский центр развития добровольчества (ЦД/МДМ)

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Международная практика[2] и опыт, накопленный в последние несколько лет в России, показывают, что системная поддержка развития добровольчества является одним из ключевых направлений развития человеческого потенциала, эффективным инструментом развития гражданского общества, важнейшим ресурсом для деятельности организаций некоммерческого сектора. Добровольческая деятельность способна внести существенный вклад в процесс социального развития, воспитания детей и молодежи как социально ответственных членов общества, в укрепление духовного и нравственного развития общества.

На федеральном уровне развитие системы поддержки добровольчества предусмотрено в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[3]. Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации в рамках реализации государственной молодежной политики также активно содействует развитию добровольчества как механизма вовлечения школьников, студентов в реализацию общественно полезной деятельности.

В ряде регионов и муниципалитетов (в Санкт-Петербурге, Самаре, в Самарской и Тверской областях, Республиках Татарстан, Коми, Карелия и др.) накоплен позитивный опыт формирования механизмов реализации потенциала добровольчества, обеспечивающих создание условий для активного добровольного участия граждан в практической общественно полезной деятельности.

[1] Президент Российского центра развития добровольчества (ЦД/МДМ), представитель в России и почетный член Совета директоров Международной ассоциации добровольческих усилий (IAVE), ведущий консультант аппарата Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций.

[2] Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/38, 2002 г., A/L8, 2002 г.

[3] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

Вместе с тем в то время как потенциальную готовность к участию в добровольческой помощи нуждающимся в разных формах (деньгами, одеждой, личным участием) выражают более 54% взрослого населения России (по данным ряда исследований, в частности, проведенным ГУ — ВШЭ)[4], степень их реальной вовлеченности в добровольческую деятельность НПО сохраняется на уровне 4-5%[5], что свидетельствует о том, что потенциал добровольчества может более эффективно поддерживаться и использоваться в практической деятельности органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Стратегической целью формирования механизмов добровольчества является создание благоприятных условий и расширение возможностей для добровольного участия граждан всех возрастов в общественно полезной деятельности. Для этого необходимо формирование эффективной системы (инфраструктуры) поддержки и управления добровольческими ресурсами, обеспечивающей поэтапный переход от имеющегося в настоящее время 5% уровня общественного участия к 40-50% в 2020 году.

Чтобы достичь этой цели. система поддержки и управления добровольческими ресурсами должна иметь необходимое правовое поле, обладать организационным, информационным, кадровым и ресурсным потенциалами. Для этого необходимо решить комплекс задач, включая:

1) создание системы эффективного вовлечения населения в решение социально значимых задач и проблем общества (содействие расширению спроса и предложения на оказание добровольческих услуг посредством формирования баз данных потенциальных добровольцев, систем информирования о потребностях организаций/сообществ в добровольческой деятельности, организации рабочих мест для добровольцев и т.д.);
2) разработку и внедрение образовательных программ и методов обучения (в том числе взаимного обучения) эффективным технологиям и методам управления добровольческими ресурсами, программ и курсов повышения квалификации специалистов, работающих в данной области;
3) разработку и внедрение системы учета количества добровольцев в Российской Федерации, оценки вклада и экономического эффекта добровольческой деятельности;

[4] Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества./ И.В. Мерсиянова, Л.И. Якобсон; предисл. Я.И. Кузьминова. — М.: Изд. дом ГУ- ВШЭ, 2007. — 220 с.

[5] Данные 2007 года из Доклада Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества» www.oprf.ru

4) формирование механизмов популяризации ценностей и практики добровольчества, роли добровольчества в обществе, в том числе механизмов поощрения участников добровольческой деятельности, чей опыт по конкретным направлениям развития добровольчества признается лучшим; сбор, обобщение и распространение лучших примеров, инновационных технологий и методов, опыта и практики, имеющихся в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
5) формирование системы (механизма) управления достижением результатов посредством стратегического планирования, мониторинга, измерения и оценки текущего статуса добровольчества и перспектив в процессе развития и достижения результатов;
6) формирование правовых и финансовых механизмов обеспечения, поддержки и развития добровольческих инициатив.

Реализация данных и других задач позволит обеспечить системность подхода, будет способствовать устойчивости и долгосрочности работы формируемых механизмов поддержки добровольчества, а также обеспечению тиражирования получаемых в процессе развития результатов.

Региональные и местные добровольческие центры, службы, программы

Региональные и **местные** добровольческие службы, называемые также центрами развития и поддержки добровольчества, — это специализированные ресурсные организации, миссия которых — эффективное вовлечение добровольческих и других ресурсов для решения социально значимых проблем и развития местных сообществ.

Добровольческие центры являются ядром (основным звеном) инфраструктуры поддержки добровольчества. Это организации, полностью компетентные в сфере добровольчества, с помощью которых проблема вовлечения населения в общественно полезную социальную активность решается наиболее эффективно. Добровольческие центры обеспечивают ресурсную поддержку по всему комплексу услуг для эффективной организации добровольческой деятельности путем консультаций, обучения, поддержки информационного обмена, популяризации, мониторинга, признания и поощрения добровольческих инициатив в обществе. Являясь основным механизмом привлечения людских ресурсов к решению проблем местных сообществ (определенной территории), они работают в тесном сотрудничестве с органами государственной власти/местного самоуправления, НКО, образовательными учреждениями, СМИ и бизнес-сообществом (см. рис.).

Рисунок 1.

Региональный центр развития добровольчества (РЦРД) является ресурсным центром для местных добровольческих центров, организуя для специалистов местных добровольческих центров, НКО и других заинтересованных организаций информационные и образовательные семинары и тренинги. В сотрудничестве с местными добровольческими центрами РЦРД содействует организации добровольческих программ в школах, компаниях, местных органах самоуправления и НКО, предоставляя им постоянную помощь и связи с добровольцами.

Стандартизация качества деятельности добровольческих центров призвана содействовать: развитию процесса саморегулирования в российском добровольческом секторе; профессиональному и организационному развитию добровольческих центров; формированию и развитию объединенной сети добровольческих центров.

Опыт российских регионов и муниципалитетов

В субъектах Федерации, где предпринимаются совместные общественно- государственные усилия по поддержке добровольчества, созданию добровольческих центров, наблюдается существенный количественный и качественный рост профиля добровольческого движения. В частности, это Москва, Санкт- Петербург, Тверская, Самарская, Нижегородская области, Республики Татарстан, Коми, Карелия и др., где в той или иной степени наблюдаются следующие тенденции:

- наиболее активно добровольчество продолжает использоваться в некоммерческих организациях как базовый ресурс для повышения эффективности их деятельности;
- наметились тенденции к расширению возможностей добровольного участия граждан (благодаря работе в НКО, социальных учреждениях и др. организациях) в сферах образования, здравоохранения, науки, культуры, социальной поддержки населения, физической культуры и массового спорта, охраны окружающей среды и др.;
- по мере накопления знаний, навыков и практического опыта в системе управления добровольческими ресурсами расширяется видение роли и возможностей добровольчества в обществе. Как результат наблюдается изменение организационных форм и методов работы с добровольцами.

На уровне регионов более активно разрабатываются и внедряются:

- программы молодежного добровольчества в рамках образовательных учреждений и в среде молодежных организаций;
- добровольческие программы в НПО, государственных и муниципальных социальных учреждениях;
- программы корпоративного добровольчества (участие сотрудников компаний в решении проблем местных сообществ);
- программы популяризации, признания и поощрения добровольчества (награды, конкурсы «Доброволец года», межрегиональные акции, др.);
- роль добровольчества чаще ассоциируется с возможностями личностного, лидерского, карьерного и организационного роста.
- совершенствуется научно-методическая база и организация учебного процесса, в том числе посредством применения информационных Интернет-ресурсов и технологий дистанционного обучения.

Местные власти разрабатывают и внедряют муниципальные программы привлечения граждан на добровольной основе к участию в оказании помощи различным категориям нуждающегося населения. Добровольчество становится важным ресурсом местных сообществ при разработке и реализации комплексных программ пропаганды здорового образа жизни. Активно поддерживаются общественные инициативы по проведению ежегодных общероссийских акций «Весенняя неделя добра», «Российский день молодежного добровольчества» (в рамках «Всемирного дня молодежного служения») и другие добровольческие акции и мероприятия.

Развивается процесс общественно-государственных консультаций и объединения усилий институтов гражданского общества и органов государственной власти в выработке благоприятных правовых условий, связанных с организацией, поддержкой и развитием системы стимулирования добровольческой деятельности.

Положительным примером может служить развивающаяся практика государственного статистического наблюдения и учета в системе национальных счетов численности добровольцев в общем составе занятого населения[6].

В образовательных учреждениях получает развитие процесс стимулирования участия молодежи в добровольческой деятельности через запуск инновационных программ молодежного добровольчества, совмещения образовательного процесса с практикой добровольческой деятельности.

Анализ регионального и муниципального опыта развития добровольчества в России показывает, что в целом процесс формирования инфраструктуры поддержки добровольчества строится на основе развития межсекторного партнерства, объединения усилий заинтересованных организаций. Вместе с тем можно выделить несколько подходов, отличающихся степенью формально закрепленных (установленных) государственно-общественных отношений в процессе формирования инфраструктуры поддержки добровольчества и создания добровольческих центров (в частности, организационно/управляющей структуры ДЦ).

В рамках данной работы рассмотрим опыт Санкт-Петербурга, Тверской области, в которых создается региональная модель развития добровольчества, и опыт Елабужского муниципального района (Республика Татарстан) и г. Новокуйбышевска Самарской области, где создаются модели развития инфраструктуры поддержки добровольчества на территориях муниципального округа/района/городского округа.

Опыт Санкт-Петербурга

Благодаря целенаправленным усилиям Благотворительного общества «Невский ангел», в сотрудничестве с общественными, некоммерческими организациями и органами государственной власти Санкт-Петербурга в 2007 году был учрежден Санкт-Петербургский центр поддержки и развития добровольчества[7]. В 2008 году Правительством г. Санкт-Петербурга была принята «Концепция развития социального добровольчества в Санкт-Петербурге».

[6] Федеральная служба государственной статистики. Постановление от 18 апреля 2007 г. «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за ценами и финансами на 2008 год..

[7] Более подробно работа Санкт-Петербургского центра поддержки и развития добровольчества описывалась в первом сборнике МЭРТ. Статья «Развитие механизмов поддержки добровольчества. Г.П. Бодренкова, Е.А. Захарова, А.А. Попова / «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: Практика межсекторного взаимодействия». — М.: Фонд «Школа НКО», 2007, — 312 с.

Приведем некоторые положения Концепции развития социального добровольчества. (Полностью документ содержится в приложении к сборнику на CD).

Целью развития социального добровольчества в Санкт-Петербурге является создание условий для максимально возможной реализации социальных потребностей населения города в процессе социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Основными задачами развития социального добровольчества в Санкт-Петербурге являются:

1. Совершенствование законодательства Санкт-Петербурга и формирование целостной системы нормативной правовой базы добровольческой деятельности, партнерских отношений между органами государственной власти Санкт-Петербурга и добровольческими организациями в процессе реализации общих социальных задач.
2. Развитие инфраструктуры поддержки добровольчества в Санкт-Петербурге на городском и районном уровнях, обеспечивающей полный комплекс услуг в сфере добровольчества.
3. Создание системы профессиональной подготовки специалистов и организаторов добровольной работы.
4. Совершенствование взаимодействия между различными субъектами правоотношений в области развития добровольчества.
5. Обеспечение системы поддержки и развития молодежного добровольчества.
6. Создание финансовых условий развития добровольчества, включая привлечение внебюджетных источников и совершенствование бюджетного регулирования, позволяющих обеспечивать стабильное финансирование затрат, связанных с организацией и поддержкой создаваемой системы стимулирования добровольческой деятельности и добровольной работы.
7. Содействие информационному обеспечению добровольческой деятельности в средствах массовой информации в целях позитивного освещения добровольчества.

Инфраструктура поддержки добровольчества в Санкт-Петербурге, формирование которой возложено на существующие учреждения, подведомственные исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, включает в себя следующие учреждения:

— ***Центр поддержки добровольческих инициатив,*** обеспечивающий базовый комплекс услуг в сфере стимулирования, поддержки и развития добровольчества, прежде всего информационную и методическую поддержку, предоставление гражданам и организациям информации о наличии видов работ, предлагаемых для исполнения на основе добровольной работы, подготовку кадров

для организации добровольной работы, предоставление добровольцев для выполнения работ в Санкт-Петербурге;

— подведомственные ему ***агентства добровольной помощи,*** действующие на районном уровне, обеспечивающие стимулирование и поддержку добровольчества и осуществляющие деятельность по организации добровольной работы на территории каждого района Санкт-Петербурга.

Предусматривается формирование механизмов финансового обеспечения, работы инфраструктуры, которые будут определены на основе анализа потребностей финансовых и иных ресурсов, связанных с организацией и поддержкой создаваемой системы стимулирования добровольческой деятельности, реализацией мер и мероприятий Концепции.

В разделе «Совершенствование взаимодействия между различными субъектами правоотношений в области развития социального добровольчества» отмечается, что в процессе развития такого взаимодействия решающей является роль органов государственной власти Санкт-Петербурга. Эта роль предполагает, прежде всего, государственную поддержку социального добровольчества, а именно:

- включение социального добровольчества в приоритеты городской социальной рекламы;
- поощрение и стимулирование добровольцев и добровольческих организаций социальной сферы на основе проведения профильных конкурсов в сфере добровольчества, а также представления к наградам отличившихся добровольцев и добровольческих организаций;
- долевое участие, субсидирование и предоставление грантов устойчивым и эффективным добровольческим социальным программам и проектам;
- содействие информационному обеспечению добровольческой деятельности в средствах массовой информации в целях позитивного освещения добровольчества.

Концепцией предусматривается: «межотраслевое взаимодействие исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в таких сферах, как социальная защита населения, молодежная политика, образование, культура, наука, физическая культура и спорт, здравоохранение».

Важнейшим аспектом при создании системы стимулирования, поддержки и развития молодежного добровольчества должно стать внедрение в практику учебных заведений и молодежных организаций Санкт-Петербурга специальных разноуровневых просветительских и прикладных программ, направленных на вовлечение молодежи в общественную жизнь и участие в деятельности организаций социальной сферы.

На уровне практической реализации Концепции в 2008 году осуществлены следующие шаги[8].

1. Выделены 1800 тыс. рублей на реализацию плана Концепции во втором полугодии 2008 года.
2. Внесены и зарегистрированы изменения в Устав действующего государственного учреждения, находящегося в ведении Комитета по социальной политике, позволяющие на его базе создать и организовать работу подразделения «Центр поддержки добровольческих инициатив».
3. В апреле-мае 2008 года на основании закона Санкт-Петербурга «О грантах Санкт-Петербурга для общественных объединений» (с соответствующими изменениями 2008 года) проведен конкурс проектов общественных объединений, в том числе по направлению «Развитие добровольческих инициатив, направленных на решение социальных проблем жителей Санкт-Петербурга». Субсидии выделены шести организациям.
4. В апреле 2008 года проведены общегородские добровольческие акции «Весенняя неделя добра» и «День молодежного служения» с участием более ста негосударственных и государственных организаций социальной сферы при информационной и технической поддержке Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. Добровольческие акции широко освещались в средствах массовой информации. Более 80% добровольцев, принявших участие в акциях, составили люди молодого возраста.
5. Со второго квартала 2008 года Комитетом по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями в сотрудничестве с общественными объединениями и ОАО «ЛенЭкспо» готовится к проведению Международный конгресс «Развитие молодежного добровольчества как форма воспитания социальной активности молодежи», который пройдет 5 декабря 2008 года в Санкт-Петербурге.
6. С августа 2008 года открыт пилотный этап Программы поддержки и развития молодежного добровольчества. Программа реализуется на основе партнерского взаимодействия Дома молодежи Санкт-Петербурга и Благотворительного общества «Невский ангел».
7. В октябре-ноябре 2008 года в третий раз проводится Санкт-Петербургский конкурс «Эффективное добровольчество». Процедура награждения победителей и лауреатов конкурса пройдет в рамках Международного конгресса 5 декабря 2008 года.
8. Планируется создание группы мониторинга процесса реализации Концепции развития социального добровольчества в Санкт-Петербур-

[8] Выдержки из информационной справки, подготовленной Лукьяновым В.А., президентом СПб ОО Благотворительное общество «Невский ангел».

ге при Координационном совете по взаимодействию с некоммерческими организациями (из числа представителей НКО).

Опыт Тверской области

На Территории Тверской области успешно реализуется долгосрочная социальная программа «Важное дело», в рамках которой создан Центр добровольческой помощи[9].

Стратегия долгосрочной социальной программы «Важное дело», ее идеология, направления работы были разработаны по итогам анализа и результатов исследования общественного мнения, проведенного по инициативе губернатора Тверской области Дмитрия Зеленина. Программа представляет собой систему мероприятий, а также управленческую схему, предполагающие объединение имеющихся ресурсов (структур, организаций, отдельных участников) и консолидированное наполнение бюджета программы для реализации запланированных мероприятий и акций.

Цель программы: объединение усилий общества, власти и бизнеса для оказания дополнительной помощи социально незащищенным категориям населения Тверской области через развитие добровольческой деятельности.

Целевыми группами программы являются: добровольцы и потенциальные добровольцы; отдельные граждане независимо от социального и должностного положения, политических или религиозных убеждений; представители общественных организаций и объединений; учащиеся и студенты образовательных учреждений.

В процессе формирования управленческой схемы программы и ее эффективной работы было четкое распределение функциональных обязанностей, организация и координация взаимодействия между основными участниками реализации программы, отвечающими за конечные результаты проекта. Так, основными функциями со стороны администрации Тверской области стали: организационная и административная поддержка, создание условий для эффективного взаимодействия департаментов и комитетов социальной сферы, привлечение их к исполнению программы, помощь в формировании кадрового ресурса для осуществления и развития программы в дальнейшем, содействие в привлечении бизнес-структур в общественный попечительский совет программы.

В ходе реализации проекта созданная схема управления программой приведена в действие, отработаны механизмы взаимодействия всех ее звеньев, она обеспечена кадровым составом. Управленческая схема программы включает общественный попечительский совет, дирекцию программы, центр добровольческой помощи. Общественный попечительский совет долгосрочной социальной программы «Важное дело», который формируется из представителей бизнес-структур, органов власти и общественности, участвует в привлечении финансовых средств для реализации мероприятий в рамках программы и осуществляет контроль за их целевым использованием. Центр добровольческой помощи — ключевой организационный механизм в реализации мероприятий программы, способствующий объединению и координации добровольческой работы в регионе. Центр добровольческой помощи осуществляет вовлечение граждан и организаций в реализацию мероприятий программы. В задачи центра входит:

- формирование базы данных людей, нуждающихся в добровольческой помощи, во взаимодействии с департаментом социальной защиты населения, общественными организациями;
- привлечение добровольцев к реализации программных направлений совместно с Департаментом образования Тверской области, общественными организациями, учебными заведениями благодаря заключению партнерских соглашений и договоров о сотрудничестве по направлениям реализации социальной политики в регионе;
- создание базы данных добровольцев, в том числе осуществляющих свою деятельность на постоянной основе;
- организация системы оказания добровольческой помощи нуждающимся категориям населения;
- реализация акций и мероприятий долгосрочной социальной программы «Важное дело».

Широкая информационная кампания о реализации программы, развитии добровольческого движения, проводимая на территории Тверской области, позволяет эффективно информировать население о деятельности центра, о том, где и кому требуется и оказывается добровольческая помощь. Организуются встречи со студенческим и молодежным активом учебных заведений, с представителями общественных организаций. Для добровольцев программы действует система обучения, в рамках которой проводятся тренинги, семинары.

Одним из основных направлений деятельности программы является популяризация ценностей добровольчества, продвижение идей добровольческих движений в общество. Для этого разработана информационная стратегия программы, осуществляется взаимодействие и сотрудничество с печатными и электронными региональными и федеральными СМИ. Добровольческое движение в Тверской области стало популярно среди населения. В адрес программы приходят благодарствен-

[9] Более подробно опыт Тверской области в статье: «Развитие механизмов поддержки добровольчества. Г.П. Бодренкова, Е.А. Захарова, А.А. Попова / «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: Практика межсекторного взаимодействия». — М.: Фонд «Школа НКО», 2007 — 312 с.

ные письма от жителей городов и районов региона. Добровольчество признано и властью Тверской области. Неоднократно добровольцы центра участвовали в круглых столах с губернатором Д. Зелениным, удостаивались губернаторских наград. За 2,5 года работы была оказана помощь более 100 тыс. нуждающихся. За три года существования программы количество добровольцев, участвующих в работе центра и программы «Важное дело», увеличилось до 5 тыс. человек.

Опыт Елабужского муниципального района Республики Татарстан

В 2007 году был учрежден и официально зарегистрирован Центр развития добровольчества «Волонтер» в Елабужском муниципальном районе (ЕМР). Основной целью деятельности центра является создание условий для поддержки общественной добровольческой инициативы и реализация социальных проектов. Среди основных задач центра: повышение гражданской активности населения; поддержка и содействие развитию добровольческой инициативы; привлечение материальных, финансовых, кадровых и других ресурсов для оказания дополнительной помощи нуждающимся категориям населения; распространение идей добровольчества и общечеловеческих ценностей добра, милосердия и взаимопонимания среди населения; проведение различных акций и мероприятий, направленных на улучшение социальной и экологической ситуации; разработка и проведение обучающих программ, семинаров, тренингов.

В настоящее время добровольчество в Елабуге выходит на новый этап развития, состоящий в создании (по инициативе Центра развития добровольчества) совместного проекта бизнеса, администрации и общественного сектора «Инкубатор общественных добровольческих инициатив». Целью Инкубатора общественных добровольческих инициатив является активизация потенциала населения Елабужского муниципального района в решении социально-экономических проблем местного сообщества, с помощью создания к 2010 году механизма поддержки добровольческой инициативы граждан. В числе его задач:

- создание условий для объединения граждан в общественные организации и поддержка общественной добровольческой инициативы;
- стимулирование увеличения количества граждан, вовлеченных в общественную деятельность и общественные объединения;
- содействие росту количества и качества реализуемых социальных проектов силами общественных объединений на территории ЕМР;
- создание условий для эффективной координации и стимулирование развития общественных организаций и объединений;
- распространение идей добровольчества и благотворительности, общечеловеческих ценностей, добра, милосердия и взаимопонимания среди населения;

- привлечение материальных и человеческих ресурсов для содействия в решении социальных проблем местного сообщества и развития гражданского общества на территории ЕМР;
- создание условий для раскрытия гражданского потенциала каждого члена местного сообщества, формирование общественных экспертных советов как консультационных органов местного самоуправления.

Опыт г. Новокуйбышевска Самарской области

Деятельность по развитию добровольческого движения в Новокуйбышевске осуществляется с начала 2007 года по инициативе муниципального учреждения «Молодежный информационно-культурный центр «МИКЦ» города в сотрудничестве с Российским центром развития добровольчества.

На начальном этапе запуска процесса развития добровольческого движения и формирования инфраструктуры поддержки добровольчества в Новокуйбышевске было проведено исследование по выявлению потребностей в участии добровольцев в работе организаций и структур города, а также оценка возможностей и перспектив развития добровольчества в городе. Затем были определены цели и задачи разрабатываемой программы, среди которых:

- повышение социальной гражданской активности молодежи для более эффективного решения социальных проблем города;
- создание условий для молодых граждан конкретного местного сообщества (от детей до молодых сотрудников предприятий и частных фирм) для того, чтобы они могли стать добровольцами и помочь развитию своего сообщества;
- способствовать повышению устойчивости и эффективности деятельности организаций, которые используют труд добровольцев и признают ценность добровольчества (НКО, образовательным и государственным социальным учреждениям);
- разработка и запуск программ молодежного добровольчества (молодежных добровольческих служб) в образовательных учреждениях города;
- способствовать повышению уровня социально ответственного бизнеса, содействуя компаниям в создании программ корпоративного добровольчества;
- организация обучения привлеченных молодых добровольцев;
- продвижение ценностей и практики добровольчества с помощью организации массовых добровольческих акций (в рамках общероссийских добровольческих действий) и взаимодействие со средствами массовой информации.

В 2008 году в результате анализа ситуации, проведенного общественностью и экспертами, участвующими в планировании развития доброволь-

чества, было выявлено, что в городе (население Новокуйбышевска составляет 114 тыс. жителей) социально активных граждан всего порядка 2,5 тыс., что составляет около 2% населения города. Было принято решение на этапе работы (2008-2011 годы) создать условия, обеспечивающие повышение уровня социальной активности населения вдвое, с особым фокусом на молодежь.

Более подробная информация о приведенном опыте и другие материалы (нормативные правовые акты, методические материалы, отчеты, др.) включены в компакт-диск.

Контактная информация

1. Российский центр развития добровольчества (МДМ), Представитель международной ассоциации добровольческий усилий в России (IAVE). **Г. П. Бодренкова.** Тел.: (495) 692-91-27, факс: (495)291-20-04, e-mail: gbodrenkova@yandex.ru, bodrenkova@duma.gov.ru, сайт: www.volunteering.ru
2. Межрегиональный общественный благотворительный фонд «Созидание». **Е.А. Захарова.** Тел.:/факс: (495)291-14-73, e-mail: sozidanie@co.ru; sozidanie2000@yandex.ru, сайт: www.fondsozidanie.ru
3. Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация «Благотворительное общество «Невский ангел». Санкт-Петербургский центр поддержки и развития добровольчества. **С. Р. Михайлова.** Тел.: (812) 370-06-55, e-mail: vdspb@list.ru
4. Тверское областное общественное учреждение «Дирекция долгосрочной социальной программы «Важное дело». **А. В. Никонов.** Тел.: (4822) 32-02-94, e-mail: vajnoedelo@mail.ru, сайт: www.vajnoedelo.ru
5. Новокуйбышевск, Самарская область. Муниципальное учреждение «Молодежный информационный культурный центр». **О. И. Бажинова.** Тел.:/факс: (84635) 69303, e-mail: centr2005@yandex.ru
6. Центр развития добровольчества «Волонтер» г. Елабуга Республика Татарстан. **Р. Ф. Халиков, Р. А. Ярушкина.** Тел.: (85557) 4-80-12, тел.:/факс: (85557) 3-99-60, e-mail: volunteerrt@mail.ru; volunteerrt@yandex.ru; robert001@yandex.ru
7. Областная общественная организация «Нижегородская служба добровольцев». **Е. А. Жаркова**. Тел.: (8312)78-96-08, 78-96-05, e-mail: nnvs@nnvs.ru; pr@nnvs.ru
8. Информационно-методический Центр развития волонтерского движения Республики Коми. **А. А. Фролов, А. Ф. Чернавский,** председатель правления Фонда «Социальное партнерство». Тел.: 8 (912) 864-23-75
9. Автономная некоммерческая организация «Самарский центр развития добровольчества». **Т. А. Санникова**. Тел.:/факс (846) 278-41-85, e-mail: scdv2004@mail.ru, sannikovat@mail.ru
10. Мэрия города Новосибирска, г. Новосибирск, Красный проспект, д. 34, к. 113 (отдел поддержки общественных инициатив управления общественных связей мэрии и взаимодействия с административными органами). Тел.: (383) 227-41-89
11. Центр развития добровольчества, г. Барнаул. **М. А. Егошин,** исполнительный директор центра. Тел.: (3852) 38-85-21, e-mail: ego-mix@mail.ru

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

Международные документы

1. Всеобщая декларация добровольцев
2. Резолюция Организации Объединенных Наций A/RES/56/38
3. Резолюция Организации Объединенных Наций A/RES/60/134
4. Резолюция Организации Объединенных Наций A/57/L.8 Генеральная Ассамблея, 17 October 2002
5. Пятьдесят седьмая сессия Пункт 98 повестки дня «Социальное развитие», включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи «Международный год добровольцев: итоги и будущие перспективы». Доклад Генерального секретаря
6. Последующая деятельность в связи с Международным годом добровольцев. Доклад Генерального секретаря. Шестьдесят третья сессия, пункт 58(b) предварительной повестки дня «Социальное развитие: социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи»

Официальные документы Российской Федерации

7. Послание Президента России Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 года
8. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях
9. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации, 2006 год
10. Федеральная служба государственной статистики. Постановление от 18 апреля 2007 года «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического

наблюдения за ценами и финансами на 2008 год

Методические материалы, статьи, отчеты и др.

11. Кодекс добровольцев России, 2007 год
12. Методические материалы курса «Обучение действием»
13. Доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества»
14. Методические материалы по организации общероссийский добровольческих акций «Весенняя неделя добра» (ВНД) и «Всемирный день молодежного служения» (ВДМС) 2007
15. Отчет о проведении общероссийский добровольческих акций (ВНД и ВДМС) за 2007 год
16. Тезисы участников IV Общероссийской конференции по добровольчеству, Москва, 2007

17. Доклады на IV Общероссийской конференции по добровольчеству, Москва, 2007
18. Резолюция IV Общероссийской конференции по добровольчеству, Москва, 2007
19. Статья «Корпоративное добровольчество может быть престижным», Кокуркина О., журнал «Бизнес и общество», № 1 (38) 2007 г.
20. Устав Автономной некоммерческой организации «Самарский центр развития добровольчества»

Материалы Санкт-Петербургского общества «Невский ангел»

21. Концепция развития социального добровольчества в Санкт-Петербурге на 2008 -2011 годы.
22. Программа поддержки и развития молодежного добровольчества в Санкт- Петербурге
23. Устав Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации «Санкт-Петербургский общественный центр поддержки и развития добровольчества
24. Устав Санкт-Петербургского государственного учреждения «Центр международных гуманитарных связей"
25. Ярмарка-выставка «Петербуржцы — Петербургу». Круглый стол
26. Ярмарка-выставка «Петербуржцы — Петербургу». Итоги круглого стола
27. Тематическое содержание курса
28. Программа развития молодежного добровольчества
29. План программы поддержки и развития молодежного добровольчества
30. Онлайн-семинар, завершение курса
31. Центр добровольчества: куда обращаться?
32. Санкт-Петербургский конкурс «Эффективное добровольчество»
33. Справка о процессе развития добровольчества в Санкт-Петербурге
34. Положение о проведении Санкт-Петербургского общегородского конкурса «Эффективное добровольчество» в 2008 году
35. «Опыт взаимодействия общественных организаций и органов власти Санкт-Петербурга в создании условий и механизмов поддержки и развития добровольчества как фактора социального развития общества», Михайлова С.Р., СПб Центр поддержки и развития добровольчества
36. План работы Санкт-Петербургского центра поддержки и развития добровольчества
37. Информационные материалы Санкт-Петербургского центра поддержки и развития добровольчества: листовка «Студенческие практики в НКО»; листовка центра; листовка «Новые ресурсы и возможности для учащихся и студентов»

Материалы Центра добровольческой помощи Тверской области

38. Положение о «Центре добровольческой помощи» — долгосрочной социальной программы «Важное дело» Тверской области
39. Структурная схема долгосрочной социальной программы «Важное дело» Тверской области
40. Опыт Тверской области по реализации долгосрочной социальной программы «Важное дело»
41. Положение о Тверском региональном конкурсе «Доброволец года -2007»

Материалы МОО РТ «Центр развития добровольчества «Волонтер», г. Елабуга, Республика Татарстан

42. «Практическая академия социального менеджмента»
43. Инкубатор общественных добровольческих инициатив

Материалы Молодежного информационно-культурного центра г. Новокуйбышевска

44. История развития добровольческого движения в г. Новокуйбышевске, 2007-2008 годы
45. Стартовый проект программы «Развитие молодежного добровольческого движения через создание добровольческого центра на базе МУ «МИКЦ» г.о. Новокуйбышевск» (2007-2008 годы)
46. План мероприятий и обучающих занятий программы «Развитие молодежного добровольческого движения через создание добровольческого центра на базе МУ «МИКЦ» г.о. Новокуйбышевск» (200 -2008 годы)
47. Программа конференции «Добровольчество в г.о. Новокуйбышевск — эффективный механизм решения социально-экономических проблем местного сообщества»
48. Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве в организации эффективной системы поддержки и развития добровольческой деятельности на территории городского округа Новокуйбышевск
49. Проект «Приоритетные направления долгосрочной межведомственной программы «Развитие добровольчества на территории г.о. Новокуйбышевск» на 2010-2013 годы»
50. План мероприятий по развитию добровольчества на территории г.о.Новокуйбышевск на 2009год
51. Межведомственный координационный совет по реализации долгосрочной межведомственной программы
52. Презентация «Добровольчество в решении проблем местного сообщества»

Материалы и статьи Российского центра развития добровольчества

53. Подходы к стандартизации качества деятельности добровольческих центров
54. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ за 2005 год. ПРООН. Глава 9. Роль гражданского общества для достижения Целей развития тысячелетия в контексте РФ. Бодренкова Г.П.
55. Статья «Добровольчество: история, современное состояние и перспективы в России», Бодренкова Г.П.. Сборник «Социальное партнерство: власть, бизнес, общественность, СМИ для развития страны». По материалам форума «Социальное партнерство: власть, бизнес, общественность, СМИ для развития страны», г. Краснодар, 23 декабря 2006 г.
56. Статья «Добровольчество — как основа для формирования гражданской социальной ответственности», Бодренкова Г.П. Сборник статей по материалам заочной Всероссийской научно-практической конференции «Гражданская социальная ответственность как фактор стабильности и прогрессивного развития России"
57. Статья «Добровольчество как способ пропаганды здорового образа жизни и профилактики наркомании, алкоголизма в молодежной среде». Бодренкова Г.П.

1.6. МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РАМКАХ КОРПОРАТИВНОЙ (СОЦИАЛЬНОЙ) ОТВЕТСТВЕННОСТИ. ОПЫТ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Л.В. АЛЕНИЧЕВА
Агентство социальной информации

Описание целей и задач, на которые направлен механизм, и проблем, которые он должен решать

Устойчивое развитие территорий — именно в таком аспекте чаще всего обсуждаются перспективы социально-экономического развития — является результатом принимаемых решений и деятельности, которую ведут разные сектора общества, но наиболее значительная роль принадлежит, безусловно, органам власти (как регулятору и проводнику государственной политики) и бизнесу (как основному производящему сектору). Существуют различные формы взаимодействия между этими двумя секторами для достижения указанной цели. В статье будет рассмотрен особый вид взаимодействия, не регламентируемый законодательством, а базирующийся исключительно на добровольно построенной системе взаимоотношений, — концепции корпоративной (социальной) ответственности.

Для целей данной статьи используется определение, которое получило наиболее широкое использование, — «**Корпоративная ответственность** (далее — КО). Это добровольный вклад бизнеса в развитие общества в социальной, экономической и экологической сферах, напрямую связанный с основной деятельностью компании и выходящий за рамки определенных законом требований»[1]. Почти всегда существует возможность, полностью оставаясь в рамках законодательного поля, принимать такие решения, последствия которых скажутся для жителей территорий или даже всей страны либо как позитивные, либо как негативные. Важное отличие концепции КО заключается в том, что она работает не только на уровне компании в целом, но и предполагает личную включенность и участие каждого сотрудника (от генерального директора до исполнителя низшего звена) в достижении целей устойчивого развития (или КО), объявленных компанией.

[1] Это означает, что «неукоснительное соблюдение законодательства», часто декларируемое российскими компаниями в качестве принципа КО, понимаемо ими слишком буквально — взаимоотношения компании с законом не являются предметом концепции КО.

Выгоды, предоставляемые КО

Сегодня среди основных сфер интереса можно выделить следующие:

1. ***Более точное планирование затрат*** в системе государственных социальных услуг (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение и др.) с учетом аналогичных программ, реализуемых компаниями.

Во многих крупных компаниях в рамках внутренней социальной политики приняты программы ДМС, пенсионные планы, содержательные социальные пакеты, что объективно снимает часть нагрузки на региональные бюджеты. В условиях сокращения или стабилизации социальных бюджетов компаний благодаря механизмам социального партнерства возможно вносить своевременные изменения в утвержденные ранее планы регионального развития (возможно, с переадресацией бюджетных средств) для смягчения социальной ситуации в регионе.

2. ***Повышение экологической и промышленной безопасности и уровня охраны труда.***

Независимо от кризиса, эти темы имеют значение не только с экономической, но и с социальной точки зрения. Учитывая то, что многие программы компаний в этой области финансировались из заемных средств, важно, чтобы запланированные мероприятия не сокращались, так как в противном случае последствия будут иметь гораздо более долгосрочный характер, чем собственно кризис. Возможности для партнерства (а не прессинга) в этой сфере достаточно широки и пока, к сожалению, не слишком используются на практике.

3. ***Расширение масштабов и рост эффективности целевых социальных программ***.

На региональном и муниципальном уровне действуют различные целевые социальные программы, направленные либо на профилактику и противодействие негативным социальным явлениям, либо, наоборот, на пропаганду положительных поведенческих моделей жителей. Партнерство в рамках КО может быть использовано для того, чтобы увеличить масштаб и эффективность подобных программ или оперативно измененить их направленность.

4. ***Оценка и планирование состояния трудовых ресурсов*** при значительных высвобождениях/перемещениях рабочей силы, потребность в новых профессиях и квалификациях работников при перепрофилировании предприятий.

Продолжающаяся реструктуризация промышленных предприятий в регионах, а также естественные демографические процессы приводят к диспропорции между спросом на рабочую силу определенной квалификации со стороны компаний и предложением на рынке труда в регионе, что прямо влияет на состояние занятости. С помощью целевых программ и соглашений о социальном партнерстве удается не только лучше управлять этими процессами, но и запускать программы на опережение негативных сценариев.

Бизнес также руководствуется вполне ***прагматичными соображениями.*** Компании заинтересованы в том, чтобы на предприятия приходили здоровые работники с необходимым уровнем образования. Поэтому участие в развитии системы образования, особенно профессионального, и системы здравоохранения вполне органично приоритетам и политике КО большинства компаний.

Кроме того, компании понимают, что их работники смогут работать с полной отдачей лишь тогда, когда члены их семей будут иметь необходимые условия для нормальной жизни. Однако в кризисные периоды программы развития досуга, строительства жилья, поддержки малого бизнеса и другие, направленные на общее повышение качества жизни в регионах, явно не смогут получать такую же поддержку из корпоративных бюджетов, как это было во времена экономического роста. Баланс между объемом социальных инвестиций компаний и уровнем доходности их бизнеса является объективной необходимостью и не должен восприниматься как отход от принципов корпоративной ответственности.

Крупные проекты партнерства могут открывать компаниям доступ в новые сектора экономики, возможность реализации проектов с большими сроками окупаемости, а также проектов, направленных на улучшение региональной инфраструктуры, состояние которой влияет на рентабельность бизнеса.

Необходимые условия КО:

1. ***Добровольность*** является основополагающим условием.

Принудительная «ответственность» не дает реальных положительных результатов и не достигает цели — устойчивого развития.

2. ***Подвижность*** и разнообразие.

КО не может реализовываться на практике в каком-то одном, раз и навсегда определенном виде (например, в виде программы помощи бездомным детям или соглашения о поддержке местного спортивного клуба). Содержание совместной работы должно меняться в зависимости от:

— социально-экономической ситуации в регионе (от этого зависит выбор приоритетов);
— рыночной ситуации (от этого зависят возможности компании принимать на себя какие-либо добровольные обязательства);
— законодательного поля (от этого зависят возможности обоих участников партнерства);
— программ, осуществляемых другими компаниями и организациями, работающими в регионе (дублирование деятельности только затруднит достижение поставленных задач).

3. ***Совпадение*** приоритетов.

Если раньше большая часть благотворительных программ компаний реализовывалась на разовой основе (по запросам), то сейчас, в соответствии с концепцией устойчивого развития или КО, большинство компаний переходит на системную деятельность: формулирует приоритетные направления, разрабатывает целевые программы. Для того чтобы партнерство было успешным, обе стороны должны уважать приоритеты друг друга и стараться найти точки взаимного интереса, не пытаясь навязать партнеру свои приоритеты.

4. ***Создание благоприятных условий*** для расширения практики КО.

Решение этой задачи во многом зависит от органов власти и местного самоуправления, а также и от активности саморегулируемых организаций бизнеса.

Таким образом, КО — это некие «правила игры», одинаковое понимание всеми заинтересованными сторонами целей и задач взаимодействия (партнерства). «Наполнение» партнерства может быть разнообразным и зависит от приоритетов сторон, того, как они оценивают ситуацию в регионе, профессионализма и «доброй воли» участников.

Формы партнерства

Социальное партнерство[2] — это система отношений компании с местными властями и обществом, основанная на принципах сотрудничества и взаимного учета интересов.

Сегодня в арсенале российских и международных компаний имеются следующие инструменты реализации партнерства с местными властями в рамках КСО в регионах присутствия активов.

Формы социального партнерства	Механизмы реализации	Преимущества партнерства
Координация и софинансирование	Диалоги и общественные слушания Грантовые конкурсы Фонды местных сообществ	Достижение баланса интересов регионального развития и приоритетов компаний. Повышение адресности программ. Снижение расходов на социально значимые программы (с обеих сторон). Повышение эффективности программ благодаря профессиональному управлению
Подключение компаний к целевым программам региональной/ муниципальной власти	Разовые или программные акции, включая участие сотрудников компании в качестве добровольцев. Целевые программы Бесплатное предоставление в социально значимых целях товаров или услуг, которые производит компания	Применение новых методов реализации программ, включая интерактивные

[2] Это одно из определений данного термина.

Передача программ, выведенных компаниями на устойчивый уровень работы, администрациям городов	Целевые программы, возможно, в сочетании с акциями	Для местной власти — получают программу, в которой реализован наиболее затратный этап (разработки и запуска) Для бизнеса — выведение программы на более устойчивый уровень, не требующий от компании постоянной включенности в управление ею

Особой формой и одновременно механизмом реализации социального партнерства по-прежнему являются соглашения о социально-экономическом сотрудничестве и трехсторонние соглашения по регулированию социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений.

Сферы деятельности/целевые аудитории программы социального партнерства

Программы социального партнерства могут решать достаточно широкий спектр задач.

Сфера деятельности/целевая аудитория	Формы партнерства
Образование	Грантовые конкурсы для студентов и преподавателей. Стипендиальные программы. Программы профессиональной ориентации. Программы развития специальных навыков, адресованные отдельным категориям жителей (инвалидам, детям-сиротам и т.д.)
Здоровый образ жизни	Корпоративные спортивные программы (для сотрудников и членов семей). Городские спортивные мероприятия. Поддержка детского и юношеского любительского спорта Развитие новых видов спорта, востребованных среди молодежи

Социальная среда	Грантовые конкурсы для общественных и муниципальных организаций, оказывающих социальные услуги жителям. Акции с участием жителей, работников компании, муниципальных работников и т.д. Программы развития добровольчества. Целевые программы, направленные на повышение социальной адаптации детей-сирот, пожилых, инвалидов и т.д.
Культура	Целевые программы, направленные на повышение знания жителями города своей культуры и истории Поддержка объектов культуры (включая акции и специальные мероприятия)

Примеры программ социального партнерства

1. Разовые или программные акции, включая участие сотрудников компании в качестве добровольцев

Модель имеет, скорее, тактический характер, тем не менее, сегодня она широко используется. Так же как и просветительские акции, о которых шла речь в прошлом выпуске сборника, модель преследует цель привлечения внимания максимально большого количества жителей к определенной проблеме или, наоборот, к положительным образцам поведения. Наблюдается большое разнообразие форм и методов проведения мероприятий.

Наиболее распространенной практикой является, естественно, проведение разовых акций. Такие примеры можно найти в любом городе, в котором работают крупные или средние компании. В основном мероприятия касаются благоустройства городов, проведения спортивных, культурных или социально направленных мероприятий[3].

Некоторые компании проводят акции по программному принципу: из года в год сохраняется тематика и, в основном, содержание социальных или экологических «десантов». Особо следует отметить расширение практики добровольчества (добровольного бесплатного участия работников компаний, жителей города, членов общественных организаций) в общественно полезной деятельности. В основном такие программы имеются в арсенале международных компаний и являются элементом их глобальной политики устойчивого развития.

Если говорить об инициативах органов местной власти в этой области, то необходимо упомянуть опыт правительства Санкт-Петербурга — в 2008 году в городе впервые в России принята Концепция социального добровольчества, в которой изложены принципы волонтерского движения, а так-

[3] Подобные мероприятия могут реализовываться также и в виде спонсорских проектов, однако спонсорство не относится к концепции корпоративной ответственности.

же механизмы государственной поддержки этого явления. Таким образом, создан легитимный механизм, с помощью которого возможно объединить усилия власти, бизнеса и общественных организаций.

Примеры акций как механизма социального партнерства

Регион	Компания-партнер	Содержание деятельности
Москва, Санкт-Петербург, Волгоград, Екатеринбург, Волгоград, Ростов-на-Дону, Самара	**«Ситибанк»**	**«Потому что мне не все равно!»** В рамках дня волонтера было реализовано 25 социальных проектов в семи российских городах. Непосредственную помощь получили около тысячи человек.
Приморский край, Волгоградская, Самарская, Орловская, Ростовская, Свердловская области, Москва, Санкт-Петеребург и др.	**«Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия»**	**«Зеленые команды Кока-Кола»** С 2004 года каждый год сотрудники компании более чем в 50 городах России принимают участие в проектах по уборке городских парков, берегов рек, озер и прудов, выезжают с экологическими «десантами» в заповедники или природные территории. Программа реализуется в сотрудничестве с местными школами, вузами, экологическими организациями, органами образования и администрациями городов и поселков. В программе принимают участие более 2 тыс. человек ежегодно.
г. Саратов	**ЛУКОЙЛ «БАТ Россия»**	**«Сиреневая аллея»** Благодаря объединенным усилиям двух компаний, поддержке местной администрации и участию активистов в городе посажены кусты сирени на одной из улиц.
г. Новгород Великий	**«Дирол Кэдбери»**	**«Гордись!»** В 2005-2009 годах компания реализует культурно-образовательный проект — ежегодный конкурс работ, посвященных истории города. В конкурсе могут принять участие все жители города и области. Работы победителей размещаются на информационных щитах, установленных на улицах города.

Ресурсы

Материальная часть данной модели обеспечивается, как правило, компаниями и партнерами. Участие органов региональной и муниципальной власти выражается в основном в предоставлении возможностей для проведения запланированных акций и поддержании общественного порядка, однако имеются примеры и выделения средств из бюджетов соответствующих образований.

Риски

Как и всякая модель однонаправленного действия, разовые акции не создают сколько-нибудь устойчивого эффекта после своего окончания. Поэтому целесообразно проводить такие акции в сочетании с целевыми программами для закрепления и развития достигнутого эффекта.

В том случае если акции проводятся в рамках долгосрочных программ, их эффективность выше (что подтверждается таким показателем, как, например, количество добровольцев, принимающих в них участие). Тем не менее, слабым звеном почти всех подобных программ является отсутствие или слабость системы мониторинга и коммуникаций с жителями территорий, что ограничивает возможности управления программами и воздействия на целевые аудитории.

Повысить эффективность модели можно с помощью механизмов взаимодействия с заинтересованными сторонами: например, создавать попечительские советы, в которые входят представители различных целевых групп, проводить диалоги (см. ниже) или иные формы общественного обсуждения мероприятий.

Контакты:

«Кока-кола ЭйчБиСи Евразия». Москва, ул. Новоорловская., д. 7. Тел.: (495) 956-95-95, Департамент коммуникаций (или региональные филиалы компании)

2. Бесплатное предоставление в социально значимых целях товаров или услуг, которые производит компания

Называть моделью бесплатное предоставление товаров и услуг, возможно, слишком самонадеянно, так как ничего «модельного» и, тем более, инновационного здесь нет. Однако для компаний, предоставляющих специфические услуги или товары (например, авиаперевозки), такие проекты являются значимыми и ощутимыми для их бюджетов.

Крупные авиакомпании, такие как «Аэрофлот» и «Трансаэро», ежегодно предоставляют возможность воспользоваться их услугами различным группам населения (больным детям, нуждающимся в срочной операции, ветеранам войны, пожилым людям и т.д.). Проекты реализуются в партнерстве с местными властями, которые определяют наиболее нуждающиеся в услугах группы жителей.

Ресурсы

Материальное обеспечение модели полностью лежит на компаниях.

Риски

В условиях дорожающего авиатоплива, снижения покупательной способности населения и деловой активности модель становится высокозатратной для компании. При этом, учитывая социальную значимость, по крайней мере, некоторых социальных авиаперевозок (связанных с угрозами для здоровья или жизни людей), от которых компания не может отказаться по моральным соображениям, принципы социального партнерства и поддержки этой модели со стороны государственной власти необходимы для ее жизнеспособности.

Контакты:

Авиакомпания «Трансаэро». 125047, Москва, ул. 2-ая Брестская, д.8, пресс-служба: (495) 937-84-77, e-mail: pr@transaero.ru

3. Целевые социальные программы

Практика совместной разработки и реализации целевых социальных программ является на сегодня широко распространенной — примеры такого рода сотрудничества (разной степени зрелости) можно обнаружить во многих регионах.

В последнее время свои социальные программы компании все чаще называют социальными инвестициями. Использование термина обоснованно, так как компании объявляют о том, что эти программы будут строиться на принципах долгосрочного вложения средств с целью получения социально-экономического эффекта. Как и всякие долгосрочные инвестиции, эти вложения связаны с рисками, снизить которые помогут отношения социального партнерства с местными властями и взаимодействие с целевыми группами, которым адресованы программы.

Отличительные особенности социальных инвестиций:

1) целевое использование средств;
2) соответствие корпоративным политикам или стандартам;
3) наличие управленческого механизма (в виде специального департамента или менеджера) и процедур планирования, осуществления и мониторинга инвестиций;
4) измерение эффективности, обязательная отчетность (внутрикорпоративная или внешняя);
5) привлечение экспертов — специалистов в конкретных областях — к разработке и реализации программ.

Как правило, в программах принимают участие бизнес, органы местной власти, социальные учреждения различных уровней и общественность, при этом инициатива может исходить от любой из сторон — главное, чтобы она соответствовала приоритетам сторон и потребностям региона.

К исполнению целевых программ можно привлекать подрядчиков — муниципальные или общественные организации, компании малого бизнеса, которые являются профессионалами в конкретных областях. В этом случае партнерские/совместные программы могут обеспечить передачу технологий, которые впоследствии будут использовать учреждения, работающие в системе оказания государственных социальных услуг.

Системный, объективный и рациональный подход к реализации программ обеспечивает наиболее эффективный результат.

Совместными целевыми программами могут управлять различные структуры — подразделения компании, фонды (корпоративные, частные, фонды местных сообществ) или организации, специально созданные для управления программой. В обязанности администратора входит весь комплекс мероприятий по планированию, управлению, мониторингу и оценке результатов.

Примеры участия компаний в программах, инициированных государственными структурами

Регион	Компания-партнер	Название и цель программы
Республика Удмуртия	**«Роснефть»**	Доставка детей в школу В течение ряда лет компания участвует в целевой программе Министерства науки и образования Республики по доставке в школу автобусным транспортом детей, проживающих в отдаленных деревнях, где школ нет. Ежегодно министерство и компания объединяют средства для приобретения достаточного количества автобусов.
Магнитогорск	**«Магнитогорский металлургический комбинат»**	В рамках городской целевой программы «Наш двор», ориентированной на строительство и обновление 19 детских досугово-спортивных площадок, направлено 5,4 млн рублей.

Важным механизмам выявления и распространения лучшей практики в области корпоративной благотворительности и социальных инвестиций является Конкурс «Корпоративный донор России».

Учредителями конкурса являются Форум доноров, Минэкономразвития России, РСПП и Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по развитию благотворительности и совершенствованию законодательства об НКО. Конкурс проводится при поддержке Совета Федерации и Программы развития ООН.

В рамках конкурса 2008 года представленные на конкурс программы и проекты оценивались в номинациях:

- в области трехстороннего сотрудничества бизнеса, НКО и органов власти в регионах;
- способствующие продвижению идей благотворительности в обществе,

- направленные на улучшение социального климата в окружающем сообществе — забота о благополучии семьи;
- направленные на поддержание талантливой молодежи: молодые таланты — капитал будущего России;
- способствующие созданию благоприятной среды для жизни и работы людей с ограниченными возможностями — поддержка людей с ограниченными возможностями для обеспечения их полноправного участия в жизни общества.

Примеры программ, победивших в конкурсе «Корпоративный донор России»

1. **Спортивная программа.** Приоритетом социальной политики компании «КЭС-Холдинг» (входящей в Группу компаний «Ренова») является поддержка массового детского спорта. В ходе консультаций с Министерством образования Пермского края было принято решение о реализации программы Школьная Баскетбольная Лига Пермского края «КЭС БАСКЕТ» и проведении чемпионата по баскетболу как виду спорта, наиболее доступному и популярному в молодежной среде. Соорганизатором программы стала Федерация баскетбола Пермского края, а партнерами — муниципальные органы власти, Министерство образования Пермского края, спортивные организации.

Результаты. Всего в этапах чемпионата приняли участие 816 команд из 319 школ Пермского края (30% школ края), или более 8 тыс. учащихся. Благодаря информационной поддержке проекта лучших игроков чемпионата заметили специалисты вузовских команд, и они продолжают занятия баскетболом, принимая участие в соревнованиях более высокого уровня. Команды — победители чемпионата были премированы поездкой в Мадрид на «Финал четырех» Евролиги ULEB. В сезоне 2008/09 г. Чемпионату Школьной Баскетбольной Лиги присвоен статус межрегионального, в нем примут участие школьные команды из 16 регионов России.

2. **Программа поддержки коренных малых народов.** Места традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалина (нивхи, уйльта, эвенки, нанайцы) являются территориями промышленного освоения компании «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд. Компания разработала «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина» при участии международных экспертов, специалистов компании, членов регионального совета коренных малочисленных народов Севера, представителей местных органов власти и неправительственных организаций. В мае 2006 года было подписано трехстороннее партнерское соглашение, которое положило начало реализации данного плана.

План осуществляется по четырем направлениям: программа социального развития (проекты в области здравоохранения, образования, развития потенциала объединений коренных народов), поддержка традиционной экономической деятельности (создание рабочих мест, развитие традиционных промыслов и хозяйственной деятельности, продвижение успешного опыта), предотвращение/снижение негативного воздействия, связанного с реализацией проекта «Сахалин-2», фонд мини-грантов.

Финансирование фонда мини-грантов составляет 10% от общего бюджета плана. Совет, управляющий фондом мини-грантов, состоит исключительно из представителей коренных народов. Другие направления плана содействия управляются профильными комитетами, в состав которых входят представители коренных народов, органов власти и компании при численном преобладании представителей коренного населения. Предполагается, что в будущем управление всем планом содействия, включая распределение средств, будет производиться силами коренных народов. Таким образом, фонд мини-грантов является моделью, на которой на практике отрабатываются навыки самостоятельного управления подобными проектами».

3. **Экологическая программа**. Программа «Чистый город» явилась для Череповецкого металлургического комбината компании «Северсталь» дополнением к комплексу природоохранных мероприятий в рамках корпоративной программы управления окружающей средой. Программа включала акцию «Зеленое кольцо» и проведение экологического конкурса малых грантов.

До запуска программы была подготовлена документация (положение о конкурсе, утвержденный состав конкурсной комиссии и экспертов) и проведена PR-компания, в рамках которой было объявлено о начале движения «Чистый город». Затем проведена акция по высадке деревьев вокруг промышленной площадки комбината и объявлен конкурс малых грантов на реализацию краткосрочных проектов. В марте 2008 года состоялась конференция, на которой были подведены итоги программы. Осенью 2008 года программа была передана в управление городу.

Одним из условий успешной реализации программы «Чистый город» явилось тесное сотрудничество компании с органами власти, предпринимателями, некоммерческими организациями Череповца. Удачно выбранное направление — экология — обеспечило поддержку указанных структур и интерес жителей города. Узнавание проекта обеспечила программа PR-поддержки, предусматривающая выпуск сувенирной продукции и информационное обеспечение проекта. Обо всех мероприятиях в рамках программы давалась информация в СМИ, также информация отправлялась в органы власти, учреждения образования, культуры, общественные организации города.

Результаты:

В рамках проекта «Зеленое кольцо» в ходе 13 экологических акций было высажено 828 деревьев. Победителями конкурса малых грантов стали проекты: «Чистый автомобиль» (проверка автомашин на наличие в выбросах вредных веществ); «Малый бизнес — «Чистому городу» (подготовка бизнес-про-

ектов, имеющих экологическую направленность); «Экология души» (организация курсов биоэтики для воспитанников детских домов). В результате реализации профинансированных проектов в городе было проверено более 2 тыс. автотранспортных средств на наличие в их выбросах вредных веществ. Также были подготовлены четыре бизнес-проекта экологической направленности, которыми заинтересовалась городская администрация. В целом программу «Чистый город» подержали 49 предприятий города.

4. Центр социальных программ РУСАЛа — эффективный инструмент развития территорий

В 2002 году компания РУСАЛ присоединилась к международной инициативе ООН — Глобальному Договору, согласно которому необходимыми условиями развития бизнеса являются принципы социального равенства и сохранения окружающей среды. Одним из механизмов реализации этого договора и социальной политики компании в целом стал Центр социальных программ (ЦСП). Идея проекта основана на том, что жители регионов присутствия компании часть стоящих перед ними проблем могли бы решить собственными силами, однако для этого им требуется соответствующая поддержка, которую и должен оказывать ЦСП.

Социальные программы, которые реализует ЦСП, основаны на постоянном диалоге с местными сообществами, конкурсном подходе, долгосрочности и оценке эффективности. Жители регионов присутствия сами формулируют потребности своего сообщества, они же являются исполнителями проектов, которые вовлекают в общественно полезную деятельность более широкие группы населения.

Первый Центр социальных программ был открыт в 2004 году в Красноярске. В 2005-2006 годах были созданы филиалы в гг. Саяногорске, Новокузнецке, Ачинске, Братске и Бокситогорске, в 2007 году — в Свердловской и Мурманской областях и Республике Карелия. Таким образом, ЦСП к концу 2007 года имеет 14 филиалов в девяти регионах России и Украины (г. Николаев). Филиалы реализуют семь программ, направленных на поддержку общественно полезных инициатив школьников и молодежи, развитие дворового и массового спорта, экологическое воспитание детей, обучение основам социального проектирования, развитие добровольчества и формирование культуры благотворительности, поддержку детей-сирот и малоимущих граждан. Каждая программа ЦСП имеет свой календарный план, но срок реализации программ един для всех филиалов. Компания постепенно передавала ЦСП управление всеми социальными программами, среди которых:

- «Сто классных проектов»;
- «Сто спортивных проектов»;
- «Зеленый дозор»;
- «Шагни за горизонт» (развитие молодежи);

- «Вместе в будущее» (социальная адаптация воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей);
- «Школа социального проектирования» (развитие инициатив школьников);
- партнерские проекты с участием местного бизнеса и представителей власти, направленные на вовлечение граждан в решение местных социальных проблем, поддержку добровольческого потенциала жителей региона;
- оказание социально-бытовых услуг малообеспеченным жителям Красноярска, Новокузнецка и Саяногорска. Услугами юриста, парикмахера, ателье и службы сиделок по льготным ценам могли воспользоваться пенсионеры, инвалиды, ветераны войны и труда, многодетные и неполные семьи.

Большинство программ ЦСП являются конкурсными. ЦСП проводит три вида конкурсов: конкурсы социальных проектов, конкурс личных достижений и конкурс общественного признания (по номинациям «Доброволец года», «Добровольческая организация года», «Благотворитель года», «Фирма доброй воли», «Журналист года», «Социальное СМИ года»).

Дважды в год в Красноярске проходят заседания Попечительского совета, в который входят заместитель председателя Законодательного собрания Красноярского края, депутаты Законодательного собрания, глава города Красноярска. Не менее тесное сотрудничество с органами власти налажено в филиалах ЦСП: в Республике Хакасия партнером организации выступает Министерство региональной политики республики; в гг. Ачинск, Бокситогорск, Новокузнецк партнерами центра выступают администрации муниципальных образований, комитеты по делам молодежи, агентства/управления образования. В рамках программы «Партнерские проекты» во всех городах присутствия ЦСП созданы оргкомитеты, в которые входят представители органов власти. Они оказывают организационную, информационную и финансовую поддержку мероприятиям программы.

О ходе реализации программ информируются органы власти через сообщения, пресс-релизы, отчеты о мероприятиях. Эффективным инструментом информирования местного сообщества о деятельности ЦСП является сайт компании РУСАЛ (www.rusal.ru), где есть специальный раздел по социальному инвестированию, посвященный программам ЦСП. С 2007 году у ЦСП появилось собственное издание — бюллетень «Экспертный взгляд», на страницах которого идет обмен мнениями о наиболее успешных социальных проектах в городах присутствия ЦСП, анализируются лучшие практики и опыт преодоления проблем.

Результаты:

В 2007 году в программах ЦСП приняли участие 13 тыс. школьников (60% поддержанных проектов поступило из сельских школ), 81 тыс. человек стали участниками проектов в области массового спорта и физической культу-

ры, 18 млн руб. было направлено на социальную адаптацию воспитанников детских домов, 20 тыс. услуг оказано социально незащищенным группам населения.

Ресурсы

Модель предусматривает объединение ресурсов различных участников (как финансовых, так и натуральных), тем не менее, до сих пор основную финансовую нагрузку несли компании.

Риски

К основным рискам реализации подобных программ относятся:

— сложность координации между участниками программы (особенно, если их число превышает 2-3);
— необходимость соответствия уровня компетенций участников целям и задачам программы;
— необходимость добиться понимания и согласия с целями и задачами программы всех участников;
— сложность методической оценки всех результатов программы.

Для реализации совместных программ необходимо разработать следующие документы:

— положение о программе — документ, в котором зафиксированы цели и задачи программы, роли и обязательства участвующих сторон, содержание деятельности и (желательно) ожидаемые результаты;
— рабочий план программы с разбивкой деятельности и мероприятий по календарным месяцам с указанием партнера, отвечающего за каждый элемент программы;
— комплекс информационных мероприятий, чтобы обеспечить информирование жителей региона о ходе и результатах программы (это в интересах всех сторон, участвующих в программе).

Контакты:

Группа компаний «Ренова»ю 115184, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 40, Департамент социальной политики и нефинансовой отчетности. Марина Михайлова, Тел.: (495) 720-49-99 ext. 5706

Мэрия города Череповца Вологодской области. Череповец, ул. Строителей, д.2, Тел.: (8202) 50-16-29

РУСАЛ. 109240, г. Москва ул. Николоямская, д.13, стр. 1. Тел.: (495) 720-51-70, (495) 720-51-71, факс: (495) 745-70-46, e-mail: Rusal@rusal.ru. Группа социальных проектов.

«Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.». 693000, г. Южно-Сахалинск, ул. Дзержинского, д. 35. Тел.: (7 4242) 73- 20-00, факс: (7 4242) 73- 20-12

123242, Москва, Новинский бульвар, д. 31, Москва. Тел.: (495) 956-17-50, факс: (495) 956-17-60

Инструментарий социального партнерства

Грантовые конкурсы

Грантовые конкурсы широко используются компаниями при реализации самых различных программ. Местные администрации, как правило, принимают участие в работе жюри конкурсов, все чаще — участвуют в финансировании победивших проектов.

Соглашения о социально-экономическом сотрудничестве (двусторонняя система отношений «государственная власть — бизнес»)

Подобные соглашения подписываются подавляющим большинством компаний. Как правило, с другой стороны выступает администрация субъекта РФ или муниципального образования. Соглашение фиксирует обязательства обеих сторон на различные сроки. Предметом соглашений является широкий круг вопросов.

Диалоги и общественные слушания

Инновационный подход продемонстрировали компании электроэнергетической отрасли, образовавшиеся после реорганизации ОАО «РАО ЕЭС России».

Основную управленческую задачу в отношении взаимодействия с местными администрациями и жителями своих регионов новые компании видели в том, чтобы перевести хаотичную благотворительную деятельность на более системный уровень. При этом важно было добиться понимания изменения политики со стороны основных заинтересованных сторон и, прежде всего, местных администраций.

После того как был разработан проект новой социальной политики, несколько компаний провели общественные слушания по новому документу. На мероприятия были приглашены представители администраций, общественных организаций, эксперты, представители деловых ассоциаций и др.

В ходе слушания представители компаний выступали с обоснованием предлагаемых изменений, выслушивали ответную реакцию со стороны участников. Открытость диалога для разных заинтересованных сторон помогла выявить различные интересы, поэтому обсуждение документа проходило, как правило, в конструктивном русле, так как важно было найти баланс интересов разных групп.

В результате проект социальной политики дорабатывался по высказанным предложениям. Итоговый документ стал, фактически, согласованной стратегией социального партнерства.

Контакт:

"ОГК-4» 119017, г. Москва, ул. Большая Ордынка, д. 40, стр. 4, офис 704. Тел: (495) 411-50-55, факс: (495) 411-87-60, e-mail: ogk@ogk-4.ru Отдел корпоративного развития, Вера Кравченко, Ольга Кривошеина.

Контактная информация экспертных организаций

в области корпоративной ответственоcти

Агентство социальной информации (www.soc-otvet.ru) — Москва, Миусская пл., д. 3, кор. 6,
тел.: (495) 250-62-58, 250-62-76, 250-61-43, 250-68-45,
e-mail asi@asi.org.ru

Ассоциация менеджеров (www.amr.ru) — Москва, Краснопресненская набережная, д. 18, башня Б, этаж 15,
тел.: (495) 975-83-70, факс: (495) 975-83-69,
e-mail: info@amr.ru

НП «Корпоративная социальная ответственность — Русский центр»,
тел.: (495)972-18-06, 687-06-68.

Российский союз промышленников и предпринимателей, Департамент социальной политики и трудовых отношений (www.rspp.ru) — Москва, Старая площадь, д. 10/4,
тел.: (495) 748-41-11, факс: 606-11-29,
e-mail: rspp@rspp.ru

Российское партнерство по развитию ответственного бизнеса (www.iblf.ru) — Мамоновский пер., 4, под. 2, оф. № 9 (СЕТ),
тел.: (495) 974-14-21, факс: (495) 788-68-65,
e-mail: further.info@iblf.ru

Информационные источники:

1. Социальные отчеты компаний, опубликованные в 2007-2008 годах
2. Положение о премии в области корпоративной ответственности (опыт Группы «Ренова»)
3. Проект «Корпоративный донор России» Форума Доноров: www.donorsforum.ru
4. Практики компаний в области благотворительности и социальных инвестиций»: По материалам проекта «Корпоративный донор России». — Форум доноров, 2008.
5 Развитие социально ответственной практики: РСПП, 2008

1.7. РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

А. А. МОСКОВСКАЯ,
М.В. МАМУТА
Институт управления социальными процессами
Государственного университета — Высшей школы экономики,
Российский микрофинансовый центр

Социальное предпринимательство — это новый инновационный способ осуществления социально-экономической деятельности, соединяющий социальную миссию с достижением экономической эффективности. В его основе — создание так называемых социальных предприятий, то есть бизнес-предприятий, организованных в социальных целях и для создания социального блага, функционирующих на основе финансовой дисциплины, инноваций и порядка ведения бизнеса, установленного в частном секторе[1].

В России к числу важнейших реализуемых направлений развития социального предпринимательства следует отнести микрофинансирование и, в частности, — кредитную кооперацию.

Микрофинансирование и социальное предпринимательство

Содержание микрофинансовых технологий сводится к тому, чтобы сделать экономически оправданным для кредитора предоставление необходимого спектра финансовых услуг малообеспеченному населению и микробизнесу таким образом, чтобы получатели могли использовать финансовые услуги для целей собственного развития. Традиционные технологии кредитования, в отличие от микрофинансирования, не позволяют масштабно работать с данными категориями клиентов. В этом и состоит принципиальное отличие микрофинансирования от ростовщичества, так как задача последнего — закрепление зависимости заемщика за счет изъятия получаемого дохода практически в полном объеме.

Изобретение технологий микрокредитования в качестве альтернативы стандартным схемам банковских кредитов и ростовщичеству связано с именем основателя банка, а затем группы «Грамин», университетского профессора из Бангладеш Мохаммада Юнуса. Банк «Грамин» был основан Юнусом в 1976 году и преследовал двуеди-

[1] Alter S. K. Social Enterprise Typology. Virtue Ventures LLC. Nov.27, 2007 (revised vers.), p.12.

ную задачу — предоставить финансовые услуги для бедных женщин и беднейших семей с тем, чтобы помочь им побороть бедность с помощью организации доходного дела[2]. Это был первый в мире опыт микрокредитования, получивший одновременно мировое признание как успешный пример социального предпринимательства. За свои заслуги «в области социально-экономического развития…» М. Юнус стал в 2006 году лауреатом Нобелевской премии мира[3].

В связи с тем, что потребители микрофинансовых услуг относятся, как правило, к категории высоко рискованных, в мировой практике разработана совокупность систем и процедур по предоставлению услуг получателям микрокредитов. Была реализована система кредитования за столь скромный процент, чтобы он позволил производителю сохранить излишек от реализации продукции для собственного развития (и выхода из застойной бедности), в отличие от существовавшей на тот момент практики полной экономической зависимости от местных ростовщиков. Механизм, который был для этого предложен, служил одновременно и экономической, и социальной инновацией — новое социальное предприятие объединило кредитуемых в социальную сеть, связанную отношениями доверия, взаимопомощи и ответственности, которая служила одновременно потребителем и ресурсом предлагаемых предприятием услуг.

Опыт микрофинансирования в российских регионах

Для успешного развития микрофинансирования как института социального предпринимательства необходимо добиться повышения внимания к микрофинансированию и кредитной кооперации со стороны региональных органов власти России, формирования региональных модельных программ развития отрасли, тиражирования опыта наиболее успешных регионов.

Почему это необходимо? Микрофинансовые организации — институт локальный, начинающий рост с уровня конкретного региона и муниципалитета. Именно поэтому от позиции региональных и местных органов власти так сильно зависят темпы его развития.

При исследовании рынка микрофинансирования первое, что «бросается» в глаза, это существенные региональные диспропорции. Наряду с 10-15 регионами- лидерами есть значительная часть регионов со «средним» уровнем развития микрофинансирования. При этом более чем в 20 регионах (в том числе Восточной Сибири, Крайнего Севера, а также ряда регионов Центральной России) вообще нет микрофинансовых программ. В силах органов власти достаточно быстро эту ситуацию изменить.

Для начала интересно обратить внимание только на одну цифру — в Волгоградской области кредитными кооперативами аккумулировано уже более 2,5 млрд рублей средств населения, которые затем инвестированы обратно в предпринимательские проекты и потребительские займы жителей районов области.

Другие примеры: в Екатеринбурге, Белгороде или Воронеже только за 2007 год системой фондов поддержки малого предпринимательства было профинансировано более 9 тыс. малых предприятий — это реальный вклад в борьбу с бедностью и повышение уровня самозанятости населения. Хорошие примеры комплексной поддержки микрофинансирования демонстрируют также Ростовская область и Кабардино-Балкария, где уделяется внимание поддержке не только самих кредитных кооперативов, но и их ассоциаций.

Рассмотрим подробнее принципы поддержки микрофинансирования и ее составные элементы в названных регионах.

Развитие микрофинансирования здесь осуществляется при активном содействии со стороны органов власти, реализации региональных и муниципальных программ поддержки отрасли. Базовым инструментом оказания государственной поддержки являются региональные программы развития малого предпринимательства, в которых в виде отдельного направления выделяется раздел «поддержка микрофинансирования».

В рамках данного раздела осуществляются различные мероприятия поддержки сектора. Среди них наиболее часто встречаются такие меры, как субсидирование процентных ставок по кредитам, привлекаемым микрофинансовыми организациями (МФО) в банках, предоставление гарантий за МФО по банковским кредитам, субсидирование стоимости обучения сотрудников МФО, прохождения аудита, приобретения специализированного программного обеспечения, а также прямое фондирование портфелей займов.

Важную роль в придании подобным действиям системного характера в масштабах всей страны играет реализация мер по поддержке малого предпринимательства[4], в которой перечисленные выше меры по развитию микрофинансирования являются рекомендованными для регионов и софинансируемыми из средств федерального бюджета.

Всего в 2008 году заявки на участие в программе по поддержке ма-

[2] Подробнее об опыте М. Юнуса см. в его книге: Yunus, M. Banker to the poor: Microlending and the Battle against World Poverty. — New York: Public Affairs, 1999., а также на сайте организации: http://www.grameen-info.org

[3] Подробнее об опыте известных организаций социального предпринимательства за рубежом см. М. Баталина, А. Московская, Л. Тарадина «Обзор опыта и концепций социального предпринимательства с учетом возможностей его применения в современной России». — М.: ГУ- ВШЭ, 2008. WP-1/2008/02.

[4] См. постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 года № 249 «Об условиях и порядке предоставления в 2005 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства».

лого предпринимательства по направлению «микрофинансирование» подал 21 регион на общую сумму более 200 млн рублей. Учитывая, что средний коэффициент софинансирования региональных программ составляет 1,2 к объему средств, выделяемых из региональных бюджетов, общий объем государственных средств, направляемых в 2008 году на обеспечение развития сектора, составит до 450 млн рублей, что позволяет рассчитывать на видимый эффект господдержки в общероссийских масштабах. Это будет способствовать постепенному выравниванию названных выше региональных диспропорций.

Безусловно, для этого необходим интервал больший, чем один год, но с учетом того, что микрофинансирование вошло в приоритеты господдержки малого бизнеса в долгосрочной перспективе и нашло свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года и ряде других официальных документов стратегической направленности, это задача представляется вполне реализуемой.

При этом некоторые из названных регионов сочли необходимым в дополнение к соответствующему разделу программы поддержки малого предпринимательства также разработать и ввести в действие специальные региональные нормативно-правовые акты в области микрофинансирования.

Так, в Воронежской области с 2000 года действует Постановление администрации области «О реализации программы микрофинансирования на территории Воронежской области», которое определяет основные параметры микрозаймов, их получателей, субъекты инфраструктуры микрофинансирования и т.д.

В Волгоградской области действует уникальная нормативно-правовая база, направленная на осуществление регионального контроля и надзора в отношении местных кредитных кооперативов. Учитывая, что Волгоградская область является сегодня наиболее развитой в отношении кредитной кооперации, такие меры по контролю и предотвращению рисков в этой области представляются абсолютно обоснованными. Это также позволяет администрации региона оказывать необходимую поддержку (информационную, имущественную, иную) кредитным кооперативам.

Особый интерес в этом ряду представляет Постановление Правительства Кабардино-Балкарии «О мерах по развитию микрофинансирования в КБР», которое является самым поздним из всех названных региональных нормативно-правовых актов и, в силу этого, наиболее комплексным по своей структуре.

Так, в Постановлении вводится понятие микрофинансовой организации, которое относит к ним все существующие в России разновидности МФО — фонды поддержки предпринимательства, кредитные кооперативы граждан и сельскохозяйственные, частные коммерческие орга-

низации. Это позволяет обеспечить равномерное развитие всех институтов микрофинансовой деятельности в привязке к их специфическим функциям и возможностям. Кредитной кооперации при этом уделяется особое внимание как институту, не только предоставляющему заемно-сберегательные услуги, но и призванному обеспечить развитие местных сообществ. Постановление также содержит широкий набор мер по поддержке сектора. Это позволяет рекомендовать изучение опыта Кабардино-Балкарии всем регионам, планирующим уделять внимание развитию микрофинансирования и кредитной кооперации.

Еще одна интересная нормативно-правовая новация регионального уровня — Концепция развития микрофинансирования в г. Москве, принятая Правительством Москвы летом 2008 года. Специфика Москвы как мегаполиса накладывает определенный отпечаток на реализацию микрофинансовых программ. Если в более мелких населенных пунктах клиенты микрофинансовых организаций сосредоточены достаточно компактно (рынки, торговые центры и т.д.) и имеют однородный характер (мелкорозничная торговля, сектор услуг, сельхозпроизводство и переработка), то в мегаполисах, подобных Москве, в силу большего количества альтернатив получения финансовых ресурсов, структура клиентской базы является более дисперсной по обоим названным параметрам.

Таким образом, повышенное внимание здесь уделяется идентификации клиентских подгрупп, которые в рамках выявленных однородных групп отвечают набору дополнительных критериев, позволяющих идентифицировать их как нуждающихся в микрофинансовых услугах.

Мировой опыт показывает, что типичными клиентами микрофинансовых программ в развитых странах являются начинающие предприниматели, еще не имеющие опыта и кредитной истории, а также действующий микробизнес, владельцы которого не могут получить потребительские кредиты. Эта прослойка может быть весьма значительной. Так, крупнейшая микрофинсовая сеть Франции — ADIE — только в Париже и пригородах обслуживает около 25 тыс. предпринимателей и распоряжается портфелем займов в размере более 100 млн евро. Этот пример подтверждает высокую актуальность развития микрофинасирования в г. Москве и других мегаполисах, но также обращает внимание на необходимость тщательного анализа потребностей потребителей для обеспечения соответствия им предлагаемых кредитных продуктов.

На основании анализа существующего регионального опыта можно выделить несколько важных рекомендаций, на которые стоит обратить внимание при разработке и реализации местной нормативно-правовой базы в области микрофинансирования:

1. Необходимо четко представлять себе основные целевые группы получателей микрофинансовых услуг и специфику региона (урбанизи-

рованный/сельский, промышленный/сельскохозяйственный и т.д.), чтобы в зависимости от этого сделать акценты на развитии соответствующих микрофинансовых институтов (кредитные кооперативы, муниципальные фонды поддержки предпринимательства и т.д.). При этом, говоря в общем, наилучших результатов можно добиться, если уделять внимание развитию всех существующих типов МФО, что позволяет мобилизовать максимальный объем ресурсов (кредитные кооперативы — сбережения населения; фонды поддержки малого предпринимательства — целевые средства; коммерческие МФО — частные инвестиции), а также соединить микрофинансовый сектор с другими секторами (например, с потребительской и сбытовой кооперацией, банковским сегментом) для реализации более сложных моделей регионального развития и социального предпринимательства.

2. Предлагаемые меры поддержки должны стимулировать развитие МФО, а не подавлять его. Например, общепризнано, что основой функционирования кредитных кооперативов являются паи и сбережения населения. Поэтому предоставление бюджетных средств для формирования портфелей займов может оттолкнуть кооперативы от работы с населением и не позволит им развиться как сберегательный институт. Напротив, для фондов поддержки предпринимательства бюджетное фондирование является необходимым, так как в противном случае они не смогут привлекать дополнительное внешнее финансирование в силу отсутствия базы для формирования финансового рычага.
3. Необходимо четко представлять цели, которых планируется добиться в результате развития микрофинансирования, и определить индикаторы, с помощью которых будет объективно оцениваться степень достижения таких целей. Тем, что невозможно измерить, нельзя управлять. Более того, бывают и случаи постановки ложных целей (например — количество созданных кредитных кооперативов вместо объема привлеченных сбережений и выданных займов), что приводит к их достижению при провале программы в целом (кооперативы создаются на бюджетные средства, но прекращают свою работу после завершения финансирования).

Таким образом, оценка эффективности реализации микрофинансовых программ должна являться неотъемлемой частью политики любого региона, который на деле заинтересован в стимулировании развития частного предпринимательства и снижении уровня бедности. К этой деятельности могут привлекаться специализированные оценочные организации, например, Российский микрофинансовый центр.

Существующая практика реализации региональных программ развития микрофинансирования уже на данном этапе позволяет говорить об их определенной эффективности. Так, в Воронежской области за пять

лет была выстроена система микрофинансирования, включающая в себя 20 муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства и более 20 кредитных кооперативов с совокупным портфелем займов около 500 млн рублей. В Свердловской области за десять лет были созданы 32 муниципальных фонда поддержки малого предпринимательства с совокупным портфелем займов более чем в 700 млн рублей. В Волгоградской области действуют более 70 кредитных кооперативов с совокупным портфелем займов более 2,5 млрд рублей, что уже отмечалось в начале раздела.

И, наконец, в Кабардино-Балкарии всего за три года созданы 13 муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства (по числу районов республики) и 32 кредитных потребительских кооператива с общим объемом портфеля займов на уровне 350 млн рублей.

Подобные масштабы деятельности позволяют добиваться видимого эффекта в достижении социальных целей микрофинансирования — развитии малого бизнеса и снижении уровня бедности, но пока еще недостаточны для кардинального изменения ситуации. Необходимо дальнейшее наращивание объемов таких программ, а также их тиражирование в масштабах всей России с одновременным внедрением механизмов оценки их эффективности.

Для упрощения разработки региональных программ развития микрофинансирования Национальное партнерство участников микрофинансового рынка (НАУМИР), проанализировав опыт успешных регионов, разработало ***типовые рекомендации,*** проект которых был одобрен Советом по развитию малого предпринимательства при Председателе Совета Федерации Российской Федерации и Министерством регионального развития России и разослан по региональным органам власти. Рекомендации также доступны на сайте Российского микрофинансового центра www.rmcenter.ru

В качестве следующего шага большой интерес представляет более глубокий анализ уровня регионального развития во взаимосвязи с социальными задачами, решаемыми микрофинансированием. Это было бы важным этапом на пути к созданию региональных моделей использования микрофинансовых технологий и возможностей кредитной кооперации, которые помогли бы выбрать оптимальный путь их применения в зависимости от уровня жизни населения, территориальных особенностей региона, уровня развития малого бизнеса, финансовой инфраструктуры и других специфических черт каждого конкретного региона.

Кредитные кооперативы в России: распространение и социально-предпринимательские черты

Остановимся теперь подробнее на особенностях деятельности кредит-

ных кооперативов, в силу того, что именно эта форма организации микрофинансовой деятельности в максимальной степени подходит для реализации модели социального предпринимательства.

Основными задачами кредитных кооперативов являются: предоставление кредитов своим членам и объединение их финансовых ресурсов для обеспечения финансовой взаимопомощи, ориентированной на производственные или социальные цели. Природа кооператива[5] помогает избежать рискового использования сбережений пайщиков, в том числе за счет формирования резервного фонда, развития системы внутреннего контроля и страхования, но в первую очередь — за счет коллективного демократического управления, реализуемого всеми пайщиками по принципу «один участник — один голос» и наличию субсидиарной ответственности членов по обязательствам кооператива. Кредитные потребительские кооперативы относятся к организациям пониженного финансового риска.

По данным Министерства финансов на 1 октября 2008 года в России зарегистрировано около 2,5 тыс. кредитных кооперативов с общим количеством членов порядка миллиона человек, которые аккумулируют около 15 млрд рублей личных сбережений граждан. Формируются такие кооперативы обычно по территориальному, производственному или профессиональному признаку, наиболее активно развиваются в небольших городах России и в сельской местности. В роли пайщиков в основном выступают работники бюджетной сферы, пенсионеры (до 65% пайщиков), предприниматели и работники торговли. В структуре членской базы сельской кредитной кооперации преобладают граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, — их более 80%. При этом активными заемщиками является лишь часть из них. Что касается пенсионеров, то они в основном предпочитают размещать в кооперативе свои сбережения.

Для пайщиков участие в кредитных кооперативах выгодно, в первую очередь, в силу достаточно высоких процентов по вкладам (в среднем от 16 до 24% годовых), что примерно в полтора раза выше, нежели проценты по вкладам в банки. Для заемщиков же средняя переплата по кредиту в год может составлять 28-46%[6]. Более высокая плата за кредит, чем в банковском секторе, компенсируется оперативностью решения о

[5] Кооператив — в соответствии с Гражданским кодексом РФ — добровольное объединение граждан и юридических лиц в форме некоммерческой организации на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Деятельность специализированных кредитных кооперативов регулируется рядом специальных законов.

[6] Здесь и далее приведены данные исследования Российского микрофинансового центра.

выдаче кредита и отсутствием многих формальностей. Срок принятия решения о выдачи кредита, как правило, не более трех дней. В то же время более высокая цена кредита — вовсе не обязательное условие кооперативного кредитования, в ряде кооперативов плата по кредиту составляет ту же величину, что и плата по вкладам. Различия в кредитной политике разных организаций обусловлены «специализацией» кооператива и составом вкладчиков и заемщиков.

В среднем в месяц по России кредитными кооперативами выдается 100-120 тыс. займов, средняя сумма займа — 70 тыс. рублей для потребительского кредита, 250-300 тыс. рублей — для предпринимательского. В последние два года доля предпринимательских займов в общем числе займов постоянно растет, и на данный момент достигла уже 40%.

Средний сберегательный взнос составляет в целом по России около 60 тыс. рублей, однако он значительно варьирует по регионам. Наибольшее развитие региональные системы кредитной кооперации пока получили в Алтайском крае, Волгоградской, Ростовской и Кемеровской областях, на Дальнем Востоке (в частности, в Приморье).

Самая высокая плотность размещения сельских кредитных кооперативов наблюдается в Центральном, Южном, Приволжском и Сибирском федеральных округах. Сельские кредитные кооперативы здесь широко представлены не только в районных центрах, но и в сельских муниципальных образованиях.

Самый крупный кооператив по числу пайщиков — кредитный кооператив «Честь», зарегистрированный в г. Камышине Волгоградской области, членами которого являются более 35 тыс. человек. По активам лидирует кооператив «Эко» из г. Урай Ханты-Мансийского автономного округа — 1 млрд 300 тыс. рублей активов.

В новой России возрождение отечественных кредитных союзов началось в 1991 году в ответ на обострившуюся для граждан проблему потребительского кредита и необходимость спасения семейных бюджетов от стремительно растущей инфляции. Решающую роль сыграло принятие в 1992 году Федерального закона «О потребительской кооперации в Российской Федерации». Кредитные союзы стали регистрироваться как потребительские кооперативы или потребительские общества. Первый кредитный союз в России зарегистрирован в 1992 году (КС «Суздальский»). В январе 1993 года в Суздале состоялся первый форум, на котором были сформулированы основные принципы Движения кредитных союзов. Рост их численности и накопление опыта деятельности потребовали организационного оформления. В ноябре 1994 года прошла учредительная ассамблея Союза потребительских обществ «Лига кредитных

[7] См. сайт ЛКС http://www.orema.ru/

союзов» (СПО ЛКС)[7]. Сегодня в эту лигу входит более 200 КС. В свою очередь ЛКС является официальным членом Всемирного совета кредитных союзов (World Council of Credit Unions, WOCCU)[8], а также представлена в Национальном партнерстве участников микрофинансового рынка (НАУМИР)[9].

Развитие движения потребовало создания фундаментального правового поля. В августе 2001 года был подписан новый Закон № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан». Он закрепил непредпринимательский характер основной деятельности кредитных союзов, их некоммерческий статус, взаимный и внутренний характер работы, принципы членства, прописал меры защиты финансовых интересов пайщиков, ограничения финансовых и управленческих рисков деятельности кредитного союза.

Преимущества кредитной кооперации можно суммировать следующим образом:

- Доступность для низкобюджетных слоев населения. Использование принципа личного и группового поручительства вместо залогового обеспечения позволяет кооперативу распространить свою деятельность в таких слоях общества, которые не могут предоставить залог.
- Прозрачность и простота контроля над ресурсами. Члены кредитного кооператива обеспечивают контроль над выдачей займов. Так как они обычно хорошо знают друг друга, это, как правило, более эффективно, чем контроль внешнего финансового института.
- Низкие затраты на ведение дел. Это обусловлено тем, что группа берет на себя часть административной работы в процессе выдачи кредитов (формирование кредитной группы, оценка и мониторинг проектов).
- Взаимная поддержка членов группы. Это укрепляет социальные связи и снижает необходимость в консультационных услугах со стороны внешнего финансового института.

Перечисленные факторы обеспечивают высокий уровень выплат и доступную процентную ставку по кредитам.

Предпосылки превращения кредитного кооператива в социальное предпринимательство заложены уже в приведенных принципах кредитной кооперации, сочетающих социальные и экономические компоненты. Поскольку это существенно менее формализованная и зарегулированная процедура, она основывается на близком взаимодействии с клиентом, с его бизнесом и социальным окружением (семьей, друзьями, соседями).

[8] См. сайт WOCCU http://www.woccu.org/

[9] См. сайт Российского микрофинансового центра http://www.rmcenter.ru/naumir/

Это позволяет не только ориентироваться на конкретные финансовые потребности и возможности человека, приспосабливая к ним возможности кредитования, но также осуществлять различные виды бизнес-консультирования и даже посредничества при заключении сделок. Последнее является отличительной чертой кредитного кооператива по сравнению с другими видами микрофинансовых институтов в России. Еще одна особенность российского микрофинансирования — фокус на малом предпринимательстве, что в первую очередь связано с институциональными и организационными барьерами его развития. Последние в известной степени преодолеваются гибкостью сочетания экономических и социальных рычагов поддержки и контроля со стороны членов кооператива, а также использованием ресурса неформальных социальных связей.

Некоторые модели кредитных кооперативов и их социальная составляющая

Выше уже говорилось о том, что кредитные кооперативы могут формироваться по территориальному, производственному или профессиональному признаку. При этом в их работе может быть разный социальный и экономический фокус. Ниже мы остановимся на двух моделях кредитных кооперативов — одну можно условно назвать «модель поддержки малого предпринимательства», другую — «модель поддержки малоимущих граждан».

Модель поддержки малого предпринимательства (КПКГ «Орбита-сервис», Воронежская область, руководитель — А. Нехаев).

История кооператива связана с деятельностью Центра сервисного обслуживания «Орбита», существовавшего с советских времен. В начале 1990-х годов на его базе был создан бизнес-инкубатор для малого предпринимательства, специализирующийся в секторе сбытовых услуг. Из числа организаторов этого бизнеса и был создан кредитный кооператив. В кооперативе сегодня примерно 500 членов, из которых активно работают около 200 человек. Это те, кто пользуется услугами кооператива — кредитами. Можно также говорить и о самых активных вкладчиках, чьи доли составляют от 50 до 500 тыс. рублей.

По уставу кооператива ни один вкладчик не может вложить более 7% от общей суммы вкладов (это меньше, чем законодательно определенный предел в 10%).

Среди членов кооператива — представители малого и особенно микробизнеса сферы производственных услуг. Сюда относится общепит (есть владелец кафе), небольшие магазины, павильоны, производственники (например, изготовители пластиковых окон) — то есть очень разные предприятия и предприниматели.

По количеству занятых это примерно 15 человек на одно предприятие, хотя есть и лесопилка, где сегодня работают 160 человек (начиналась она с трех). Еще одно лесопильное производство стало базой для лесотехнической академии. Таких более крупных предприятий немного.

Из интервью с председателем кооператива:

- Чем кооператив отличается от другой микрофинансовой организации — фонда, например? Он автоматически складывается в консультанта по вопросу бизнеса. Бывает как? КАМАЗ (в залоге) — мы должны его изъять в силу обстоятельств. Человек не может вернуть деньги, что-то у него там — облом-обвал. Мы предлагаем КАМАЗ нашим клиентам, они покупают.

ПАЗик появился: кто-то ПАЗик меняет на МАЗ. У нас есть «извозчики», которые дополнительный ПАЗик возьмут или они возьмут газель.

У нас появилось — не поверите — зерно подсолнечника. Человек говорит: вот подсолнечник есть, куда я его дену? На масло сдавать нельзя — он семенной. Мы звоним в управление сельского хозяйства и говорим: вот у нас есть подсолнечник, вы не можете найти нашему клиенту покупателя?

Вот человек приходит и говорит: у меня кровля течет на моем магазине, что делать? А у меня есть клиент, который имеет две бригады, которые занимаются кровлей. Причем они занимаются не просто кровлей, они являются пилорамой, которая режет брус под стропила и так далее…

То есть вы — консалтинг такой?

- …И мы с утра до вечера занимаемся подсказками, кому — куда.

Из интервью с хозяином ателье индивидуального пошива одежды, заемщиком:

Не могли бы вы рассказать в какой ситуации вы пользуетесь микрозаймами? Вы берете под залог?

- Первая небольшая сумма была без залога — я приехал по рекомендации. Дали. Прошло какое-то время — начинаешь строить планы, не хватает — обращаешься.

Вы получаете кредит тысяч на 20 рублей, а у вас оборот, наверно, побольше, чем эти цифры?

- У меня один костюм мужской стоит дороже, но когда я начинал, количество клиентов было значительно меньше, чем сегодня. Ассортимент был более узкий — работали только с кожей.

И потом, сейчас мы берем не 20 тысяч, а намного больше — 100-150. На эти деньги можно приобрести, например, нормальный запас ткани.

Сколько вы шьете костюмов в месяц — десятка полтора?

- Нет, у меня индивидуальное производство, я шью один-два костюма в месяц.

То есть кредит по размеру сопоставим с месячным оборотом?

- Да

И вам это удобнее, чем использовать свои деньги?

- Всегда не хватает. Хорошо, если есть возможность взять и развиваться. Это как раз тот случай, когда свои деньги идут на оборот, а заемные деньги на развитие. Вот, купили оверлок, раньше не было ни одного…

А работать так же с банком не получается?

- Скажем так: банки в то время так не работали, когда я обратился в кооператив. Помню, мне нужны были деньги, и я пришел в банк. Оказалось, что это такой головоломный процесс — а в кооперативе нет проблем. Берешь, когда и сколько тебе надо.

Из интервью с председателем кооператива:

- У него был не поручитель, а человек, который пояснил нам его бизнес — его арендодатель. У него была фирма, которая занималась швейным производством, и он был пайщиком, его деньги работали у нас в кооперативе. Он сказал, что за этого человека может поручиться своим собственным вкладом.

Таких много случаев?

- (Председатель) да, каждый третий именно такой. Тот, кто вложил, рекомендует нового заемщика. А мы уже соблюдаем все остальные условия — внимательно смотрим паспорт, место проживания, регистрационные документы.

В составе кооператива преобладают предприниматели, занятые в сфере малого бизнеса, это определяет фокус деятельности, специфику ее организации и особенности «социальной» направленности. Поскольку речь идет о предпринимателях, главное назначение кредитов — закрыть финансовую брешь в действующем бизнесе — это либо своевременное поступление оборотных средств или, как в приведенном примере, направление средств на развитие производства. При этом «социальное» назначение кредита состоит не в снижении ставки, а в своевременности получения денег, возможности «неформального обеспечения» — например, использование в качестве залога таких ресурсов, которые традиционный банк не принял бы в качестве залога, а также возможность получения кредита вообще без обеспечения (поручительство).

При этом общность сферы деятельности гарантирует дисциплину возврата средств. Еще одним важным «социальным» компонентом деятельности данного кредитного кооператива является неформальное консультирование и посредничество в заключении сделок. По сути, кредитный кооператив снимает сразу несколько институциональных барьеров, препятствующих в стандартной ситуации «входу» мелкого предпринимателя на рынок — отсутствие или недостаток стартового капитала, обособленность от сложившихся бизнес-сетей и бизнес-кооперации, недостаток информации о потенциальных партнерах по бизнесу, отсутствие доверия к новичку в бизнес-среде. И наоборот, доступ к ресурсам кооператива одновременно может дать значительно больше, чем просто кре-

дит — новый участник оказывается включен в систему деловых связей, принимает на себя установившиеся здесь нормы ведения бизнеса. В описанном примере руководитель кооператива не без гордости отмечал, что новый заемщик является добросовестным приобретателем и не использует «левые бренды», в качестве другого достоинства отмечается качество изделий. Таким образом, кредитный кооператив может выступать средством тиражирования желательной деловой этики, что также служит важным социальным последствием его деятельности.

Модель поддержки малоимущих граждан (Кредитный союз «Радуга», г. Москва, директор — Т. Ивашкина).

Идея создания кооператива связана с деятельностью касс взаимопомощи, существовавших при профсоюзах, в частности, в окружном департаменте образования. Кооператив объединяет работников образовательных учреждений, подведомственных департаменту образования Южного административного округа г. Москвы. Таким образом, принцип организации — территориально-профессиональный. Идея состояла в том, чтобы объединить небольшие денежные ресурсы работников образования для их сохранения и кредитования друг друга. Кооператив был создан в августе 1994 года 18 членами инициативной группы.

Большую методическую помощь в организации работы оказал Центр развития кредитных союзов — потом Лига кредитных союзов под руководством Д.Г. Плахотной. В ЛКС были специальные программы обучения работников кредитных союзов.

Активных пайщиков (тех, кто предоставляет средства или берет кредиты) — около 1,5 тыс. человек, активных заемщиков — около 400, а всего тех, кто платит взносы — примерно 1800. Все организационные издержки покрываются за счет членских взносов, для данного состава это менее 100 рублей в месяц.

Членом кооператива не может быть не работник образования. Редкие исключения составляют случаи, когда у новичка есть поручители из числа членов кооператива, в основном это — родственники пайщиков. «Чистота рядов» или закрытость обеспечивает надежность вкладов и дисциплину выплат. За всю историю кооператива известны лишь два примера невозврата, но они относятся ко времени, когда вклады не страховались и связаны с несчастными случаями с заемщиками.

Средний размер ставки по кредитам — 15% и практически равен вознаграждению вкладчиков.

Профессиональный состав пайщиков определяется кругом учреждений образования, подведомственных департаменту образования (такова была первоначальная идея, одним из вдохновителей и бессменным членом правления является председатель окружного совета профсоюзов работников образования). Это, помимо школ, детские дошкольные учреждения, психолого-социальные учреждения, организации внешкольного сопровождения — центры творчества и пр. По мнению директора, самые дисциплинированные пайщики (сберегатели и заемщики) — пенсионеры, все они обращаются в кооператив с целью помочь детям и внукам.

Рекомендации по реализации механизмов поддержки микрофинансирования на региональном и местном уровне

В рамках разработки и реализации программ поддержки микрофинансирования особое внимание следует уделить следующим направлениям организационного содействия развитию рынка:

- Развитие человеческого капитала. Необходимо способствовать созданию региональных учебно-методических центров микрофинансирования и кредитной кооперации, участвовать в федеральных программах обучения и переподготовки кадров, реализуемых общественными организациями микрофинансирования (как самостоятельно, так и совместно с высшими учебными заведениями).
- Внедрение стандартов микрофинансирования. Необходимо внедрение стандартов, которые позволяют оценивать эффективность реализации микрофинансовых программ и их социальную составляющую независимо от организационно-правовой формы организации. На сегодня такие стандарты разрабатываются объединениями микрофинансовых организаций и применяются на добровольной основе.
- Внедрение бенчмаркетинговых оценок. На системную основу должны быть положены бенчмаркинговые исследования, позволяющие сопоставлять программы микрофинансирования различных участников рынка между собой. В настоящее время подобные программы реализуются Российским микрофинансовым центром на добровольной основе.
- Содействие эффективному управлению кредитным риском. В этих целях необходимо системное вовлечение небанковских кредитных организаций, кооперативов и потребительских обществ, а также микрофинансовых организаций в систему бюро кредитных историй. Регистрация данных о заемщиках микрофинансового рынка позволит значительно увеличить возможности по управлению кредитными рисками и, в конечном счете, расширить доступ к финансированию для бедного населения и микропредприятий.
- Разработка и реализация программ повышения финансовой грамотности населения. Финансовая грамотность позволяет бедным и малообеспеченным семьям более эффективно управлять своими доходами и расходами, планировать экономическое будущее. Наконец, финансовая грамотность позволяет гражданам с низкими доходами стать эффективными пользователями финансовых услуг.

Информационные источники

Интернет ресурсы:

1. Российский микрофинансовый центр
http://www.rmcenter.ru

2. Лига кредитных союзов
http://www.orema.ru/

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. М. Баталина, А. Московская. Л. Тарадина. Обзор опыта и концепций социального предпринимательства с учетом возможностей его применения в России. Доклад. М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2008. WP-1/2008/02 http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx?view=WP1/2008/02&filter
2. Концепция повышения доступности розничных финансовых услуг и развития микрофинансирования в РФ на 2008-2012 годы. Национальное партнерство участников микрофинансового рынка (НАУМИР). Москва, 2008. http://www.rmcenter.ru/about/news/detail.php?ID=2804
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 года № 249 «Об условиях и порядке предоставления в 2005 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства».
4. Постановление Правительства Москвы «О развитии микрофинансовых услуг в городе Москве» от 5 августа 2008 г. №707-ПП

2 Общественно-государственные консультации и общественный контроль

А. Л. Нездюров
Т. И. Виноградова
Б. Л. Альтшулер
И. В. Аверкиев
П. Б. Щелищ
С. Г. Маковецкая
А. Ю. Сунгуров

2.1. ПУБЛИЧНЫЕ/ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ КАК МЕХАНИЗМ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

А.Л. НЕЗДЮРОВ
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

К целям проведения общественных слушаний относятся: обеспечение конституционных прав каждого гражданина[1] на участие в управлении; на свободу собраний; на ознакомление с материалами, затрагивающими его права и свободы; на свободное получение информации (которое в бюджетной сфере выражено в существовании принципа гласности бюджетной системы[2]).

Публичные слушания обязательны в региональном бюджетном процессе[3] и являются одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления[4].

Градостроительный кодекс[5] выделяет две цели проведения публичных слушаний: 1) обеспечение соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности (то есть публичных интересов); 2) обеспечение прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (то есть частных интересов).

Общественные слушания как один из элементов общественного обсуждения[6] могут быть организованы как часть процедуры оценки воздействия на окружающую среду[7]. Требования общественных обсуждений экологических аспектов намечаемой деятельности закреплены международным правом, договорами и соглашениями с участием России[8].

Много написано — и во многих странах мира, и в России — о пользе публичных/общественных слушаний для сотрудничества общества и власти, конструктивного разрешения конфликтов, избежания управленческих ошибок, достижения достойного компромисса интересов, а также совместной ответственности в сфере экологии. В бюджетной сфере в мире и в России они тоже становятся нормой как механизм обеспечения прозрачности бюджета и бюджетного процесса[9].

По поводу градостроительных слушаний приведем ряд высказываний, во многом относящихся (по сути) и ко всем видам слушаний:

Губернатор Красноярского края Хлопонин: «Жизненно необходима дискуссия гражданского общества с властью, именно обсуждение проблем, а не постановка задачи властью».

Член Общественной палаты РФ Глазычев: «Добиться необходимой полноты проектного образа города можно только при переходе «монолога специалиста или управленца» к «диалогу города и горожан».

Мнение известных красноярских градостроителей-проектировщиков:

Владимир Шадрин: «Основная задача публичных слушаний — информирование и выявление мнения общественности, налаживание постоянного диалога с общественностью. На основании этого идет подготовка рекомендаций и предложений по улучшению территории, формированию благоприятной и безопасной среды обитания. Общественность — это не только население, проживающее в конкретном месте, это санитары и экологи, научные сотрудники, творческая интеллигенция, коммунальщики, дорожники, энергетики, психологи... Ведь вся градостроительная документация в конечном счете готовится для потребителя, и в ней должны быть учтены его пожелания и нужды».

Эдуард Панов: «Я понимаю термин «публичные слушания» очень широко. Такие обсуждения должны начинаться еще тогда, когда не созрел проект и только возник-

[1] Конституция Российской Федерации (ст. 3, 31 и др.).

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 36).

[3] Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.13, в п. 6).

[4] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава 5).

[5] Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ) (ч.1, ст. 28).

[6] 1) Федеральный закон от 10 января 2002 г., № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 2 и 32);

2) Положения «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». Утверждено приказом Госкомэкологии РФ от 16.05. 2000, № 372, зарегистрировано в Минюсте России 04.07. 2000, № 2302.

[7] Требования общественных обсуждений экологических аспектов намечаемой деятельности закреплены международным правом, договорами и соглашениями с участием России. Если хозяйственная деятельность может иметь трансграничное воздействие, то соответствующие экологические процедуры осуществляются с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [7].

[8] 1) Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, 1991 г.

2) Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Орхус, 1998 г

[9] См. Приложение 2 — статью А.Л. Недзюрова об общественных слушаниях по бюджету с модельным положением о них и примером организованных слушаний по бюджету в 2000 году, см. также сайт бюджетного проекта www.transparentbudget.ru

ла идея. Чем крупнее и масштабнее задачи, тем больше специалистов нужно привлекать к начальной стадии, когда формируются главные моменты целеполагания. Общественность должна быть привлечена максимально, чтобы на ранней стадии определить конфликтные ситуации и их отрегулировать… Целью публичных слушаний должно стать заключение своего рода «общественного договора», где будут определены достаточно четкие социальные стандарты качества среды жизнедеятельности людей, на которые будет целенаправлен агломерационный процесс».

Известный испанский архитектор, автор Барселонской агломерации Хосе Асебильо Марин: «…Для формирования модели будущего Барселонской агломерации на этапе определения ее целей была широко задействована энергия интеллектуального потенциала общества: писателей, художников, психологов, дизайнеров, экологов, всех неравнодушных граждан, потому что они лучше видят будущее города. Это позволило правительству Каталонии все множество идей и взглядов генерировать в комплексную концепцию, а урбанистам найти блестящее архитектурно-градостроительное воплощение, радикально преобразившее Барселону».

Проектировщики, строители и местные администрации сталкиваются с тем, что «население всегда в оппозиции» (вплоть до «градостроительных бунтов»). Очевидно, что формой разрешения и управления конфликтов могут стать общественные слушания. Конфликт интересов при публичных слушаниях — это позитивный феномен, который может привести к постановке проблем и развитию деятельности (и вывести на мирный, конструктивный, легальный и легитимный путь).

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

Сразу оговорюсь: с учетом разных местных условий, в разные периоды времени и в разной политической обстановке в большинстве российских регионов есть позитивный и, к сожалению, негативный опыт. Мною упомянуты и приведены в Приложениях скорее наиболее типичные и различающиеся варианты нормативного обеспечения и примеры реализации механизма публичных/общественных слушаний.

Ключевой для регионов в настоящее время является статья 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которой предусмотрено проведение публичных слушаний по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации[10].

[10] Возможно, работа общественности содействовала включению в закон этой статьи. Например, см. сайт www.transparentbudget.ru

Многие регионы принимают нормативные акты, регулирующие такие публичные слушания (см. в Приложениях решения исполнительной власти Архангельской области (Приложение 3), Краснодарского края (Приложение 4)[11] и Закон Санкт-Петербурга № 221 по Положениям о публичных слушаниях (Приложение 5)[12] и утвержденный Законодательным собранием Санкт-Петербурга (Приложение 6) Регламент публичных слушаний). Следует отметить универсальность акта Краснодара (по всем вопросам ведения субъекта).

В других субъектах (см. Приложение 7 — Закон Санкт-Петербурга № 400 и Приложение 8 — Положение № 491) вынуждены принимать отдельные акты по публичным слушаниям, требуемым Градостроительным и Земельным кодексами, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», Федеральным законом «Об экологической экспертизе». Примеры информации о слушаниях (Приложение 9) и заключения слушаний (Приложение 10) по документации проекта временного регламента застройки территории в Санкт-Петербурге. Имеется интересная судебная практика по защите права на проведение публичных слушаний — арбитражный суд доказал «бездействие» властей, обязал их провести слушания, а апелляционный суд это поддержал (см. Приложение 11). Примеры итоговых документов публичных слушаний Краснодарского края по отчету за бюджет 2007года и проекту бюджета 2009 года приведены в Приложениях 12-13.

Для местного самоуправления определяющей является статья 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая предусматривает процедуру публичных слушаний как обязательную при рассмотрении основополагающих решений в муниципальных образованиях.

В Приложении приведены муниципальные Положения о публичных слушаниях Архангельска (см. Приложение 14) и Красногорска (Московской области) (см. Приложение 15) и примеры Протокола проведения публичных слушаний по обсуждению новой редакции проекта Устава муниципального образования «Город Архангельск» (см. Приложение 16) и документов публичных слушаний по изменению разрешенного вида использования земельного участка в Красногорске (см. Приложение 17).

[11] Возможно, работа общественности содействовала принятию этого нормативного акта. Например, статья А.Л. Нездюров «Общественные слушания — теоретические и практические аспекты» В кн.: Опыт НКО юга России по участию в бюджетном процессе. — Издание КРОО ЮРРЦ, 2003. — с. 7-24.

[12] Возможно, работа общественности содействовала принятию этого и следующего нормативного акта. Например, статья А.Л. Нездюров «Общественные слушания как форма участия общественности в бюджетном процессе» В кн.: Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России. — СПб.: Норма, 2002. — с. 70-94.

Основное содержание механизма

Публичные/общественные слушания — это подготовленное и проведенное с участием представителей общественности собрание граждан, куда приглашаются представители органов власти и СМИ, и где приводятся факты и высказываются мнения по обсуждаемой проблеме и рассматриваются рекомендации для органов власти по ее решению.

Публичные/общественные слушания в их современных модификациях продолжают играть существенную роль в процессах межсекторного взаимодействия органов власти, бизнеса и организаций гражданского общества, являясь одним из механизмов общественно-государственных консультаций и общественного контроля. Эффективность данного механизма зависит как от степени публичности властей, так и от развитости институтов гражданского общества.

Основные принципы публичных/общественных слушаний:

— вынесение на обсуждение альтернативных мнений и проектов;
— привлечение квалифицированных экспертов;
— обеспечение независимого анализа проблем;
— концентрация на сопоставлении в первую очередь проверенных фактов;
— обсуждение проблем на ранней стадии их рассмотрения органами власти;
— обеспечение представительства на слушаниях и информирования об их итогах всех заинтересованных в их теме общественных групп;
— обеспечение присутствия на слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем.

Органы власти получают в результате публичных/общественных слушаний:

— дополнительную информацию о фактах и мнениях по обсуждаемой проблеме;
— результаты независимого анализа проблемы и путей ее решения;
— новые предложения по решению проблемы (возможно, альтернативные известным);
— оценку актуальности проблемы для общественности и информацию о группах ее заинтересованных представителей.

Общественность, кроме этого, получает:

— возможность узнать и сопоставить различные (возможно, альтернативные) точки зрения на проблему и пути ее решения (возможно, понять позицию и органов власти);
— возможность повлиять на формирование широкого общественного мнения;
— возможность повлиять на решения и действия властей.

Основания для учета итогов публичных/общественных слушаний в деятельности органов власти:

— вовлечение их представителей в подготовку и проведение слушаний;
— обеспечение присутствия на слушаниях и информирования об их итогах представителей органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем.
— обсуждение проблем в период ранней стадии их рассмотрения органами власти;
— привлечение квалифицированных экспертов;
— концентрация на сопоставлении в первую очередь проверенных фактов;
— обеспечение представительства на слушаниях и информирования об их итогах всех заинтересованных общественных групп;
— влиятельность общественных групп, поддерживающих итоги слушаний;
— отражение итогов слушаний в СМИ и их влияние на общественное мнение;
— вынесение на обсуждение альтернативных мнений и проектов;
— обеспечение независимого анализа проблем;
— проведение слушаний в помещении, обладающем высоким статусом (например, в помещениях областного Законодательного собрания);
— присутствие (участие в работе или, хотя бы, приветствие) представителей властей с высоким статусом.

Следует отметить, что формально название «публичные/общественные слушания» применяют к следующим, существенно отличающимся, мероприятиям:

1. **Парламентские** (национального уровня) или **депутатские** (регионального и местного уровня) открытые слушания. Главными участниками «депутатских слушаний» являются депутаты (при их недостаточном числе слушания не могут состояться), решения принимают депутаты, а остальные фактически выступают в роли приглашенных экспертов, «консультативных выразителей общественного мнения» и распространителей прозвучавшей на слушаниях информации и мнений. Как правило, нормативно их порядок определен в регламентах представительных органов власти, а организаторами выступают депутатские комитеты и комиссии (и, лично, их председатели) при обеспечении сотрудниками их аппаратов. Не могу привести всех законов и актов, регламентирующих проведение депутатских слушаний, но их проведение прописано в регламентах Государственной Думы, Совета Федерации, в регламентах многих региональных парламентов и муниципальных советов России. Предусмотрены слушания и в документах Межпарламентской ассамблеи СНГ, межрегиональных и межмуниципальных ассоциаций.
2. Инициированные и организованные коммерческой организацией (или группой организаций) слушания в рамках их рекламных, лоббистских

и PR-кампаний (проводимые без нормативной основы независимым от органов власти оргкомитетом) — «бизнес-слушания».

3. «**Чисто общественные слушания**» (инициированные, подготовленные и проведенные без нормативной основы независимым от органов власти и коммерческих кампаний оргкомитетом) могут состояться без депутатов и других представителей власти (при наличии общественности). Произойдет обмен информацией, экспертными оценками, мнениями, они будут распространяться. Будут приняты решения, общественность начнет их реализовывать (в том числе, обращаясь к органам власти). Однако наиболее результативны такие «общественные слушания» при условии приглашения и полноценного участия представителей властей. Ряд общественных организаций и их коалиций периодически проводит такие общественные слушания по принятым их официальными решениями Положениям, но, как правило, общественность проводит слушания либо без проработанного и утвержденного Положения, либо по многообразным «одноразовым» рабочим вариантам Положения (см. Модельное положение и материалы слушаний по бюджету Санкт-Петербурга на 2001 год в Приложении 2).
4. Нормативно предусмотренные «**публичные слушания»,** которые могут инициироваться и коммерческими, и властными, и общественными структурами (включая группы граждан), а готовятся и проводятся оргкомитетом/комиссией, созданной органами власти, как правило, с включением представителей общественности. Главными участниками являются представители общественности, мнение которых органы власти обязаны учесть (в рекомендательном порядке) при принятии решений. В государственное/муниципальное управление и общественную жизнь внедряется механизм публичных обсуждений проблем, проектов властных решений, результатов их реализации. Формируется легальная и легитимная среда и площадки публичных дискуссий в процессе межсекторного взаимодействия органов власти, бизнеса и организаций гражданского общества, как один из механизмов общественно-государственных консультаций и общественного контроля.

В широком смысле участие в публичных слушаниях — один из многих методов взаимодействия общественных организаций / структур гражданского общества с органами власти, а сами публичные слушания (со всем нормативным, кадровым, административным, информационным и иным ресурсным обеспечением) — организационная форма этого взаимодействия (см. в Приложении 1 подробную статью про методы и формы такого взаимодействия)

По режиму слушания бывают открытые (публичные) и закрытые (например, парламентские, посвященные государственной безопасности). Закрытые слушания характеризуются четко провозглашенным принципом допуска только по утвержденному организаторами персональному списку и неполным характером предварительной и итоговой информации. Их разновидностью могут стать «публичные/открытые слушания» с «закрытым» списком допуска на

слушания в зданиях с пропускной системой, а также слушания, о проведении которых оповещен узкий «закрытый круг лиц». «Закрытым» при этом может стать и список выступающих. Настоящие публичные/открытые слушания характеризуются мерами широкого оповещения заинтересованных лиц и организаций, созданием условий для их участия и выступления. Ограничения на списки участников и выступающих при этом тоже могут накладываться, но именно и только для обеспечения представительства разных групп. В идеале участие и возможность для выступления должны быть свободными.

Гармоничным является включение представителей инициаторов в число лиц, фактически принимающих организационные решения (в идеале — в официальный оргкомитет слушаний). Часто инициаторы руководят, «оставаясь в тени», или, наоборот, полностью отстраняются от организации. Следует различать провозглашенный и фактический вид слушаний. «Фактически хозяином» общественных слушаний может быть государственное ведомство или коммерческая структура. Задавать тон на депутатских слушаниях могут представители исполнительной власти, коммерческих структур или общественности.

Обычно содержание слушаний определяет соглашение между теми, кто вложил в их инициирование, организацию, материально-техническое и информационное обеспечение основной вклад («Кто платит, тот и заказывает музыку!»). Правда, нормативная регламентация главные рычаги сохраняет за представителями органов власти, но они могут отдать инициативу общественности или установить гармоничные партнерские отношения в оргкомитете. Многие группы экспертов в вузах и НКО уже поднялись на уровень центров публичной политики и успешно участвуют в разработке качественных рекомендаций по положениям о публичных слушаниях (см. в Приложении 18 проект для Хабаровска).

При классификации публичных слушаний по фактическим целям невозможно описать все возможные варианты личных и групповых целей инициаторов, организаторов и участников слушаний, приведем лишь самые общие:

— информирование граждан, СМИ и представителей общественности и органов власти о фактах и мнениях по обсуждаемым проблемам;
— формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме;
— влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме;
— влияния на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Однако зачастую фактические цели не соответствуют провозглашенным. Слушания могут стать частью избирательной кампании или политической борьбы различных ветвей и структур внутри власти, демонстрацией влиятельности или сведением счетов, элементом чьей-то личной карьеры и т.п. Бывают имитационные слушания: «для галочки», «для выпускания паров» или для обеспечения «дозированности» информации и «контролируемости» решений. Иногда участниками слушаний пытаются «втем-

ную» манипулировать для достижения своих целей. Часто численный и качественный состав участников, общественный резонанс и влияние на власти оказываются намного ниже ожидаемых. Благие намерения инициаторов, организаторов и участников из-за несоблюдения технологических основ организации слушаний иногда приводят к срыву слушаний, перехвату их для других целей.

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы на некоторой территории, которые затрагивают граждан и организации и решение которых находится в компетенции соответствующих органов власти.

Тема для обсуждения, как правило, должна быть одна (а существенных аспектов ее обсуждения должно быть не более 4-5). Темой слушаний могут быть планы и приоритеты деятельности властей; проекты нормативно-правовых актов, ход и итоги их реализации; обсуждение проблем и предложений по их решению и т.п.

Приведу (кроме описанных в Приложениях) еще один пример краткого описания этапов подготовки и проведения слушаний по постановлению администрации Новгородской области от 4 мая 2006 г. № 227 «Об утверждении положения о порядке проведения публичных слушаний по проекту областного бюджета и годовому отчету об исполнении областного бюджета».

Процедура, установленная данным правовым актом, заключается в ряде этапов:

1) предварительная публикация проекта областного бюджета и годового отчета об исполнении областного бюджета, выносимая на публичные слушания;
2) в течение десяти дней с момента опубликования заинтересованными гражданами и общественными организациями в адрес ответственного лица направляются аргументированные замечания и предложения по проекту областного бюджета, годовому отчету об исполнении областного бюджета;
3) секретарь, назначаемый ответственным лицом за проведение публичных слушаний, обобщает предложения и замечания, высказанные гражданами и общественными организациями в ходе проведения публичных слушаний;
4) проведение публичных слушаний, в ходе которых ведется протокол, который подписывает председательствующий;
5) по результатам рассмотрения замечаний и предложений граждан и общественных объединений по проекту областного бюджета, годовому отчету об исполнении областного бюджета оформляется итоговый документ (заключение о результатах);
6) публикация заключения о результатах.

Приведенная процедура не ограничивает круг лиц, участвующих в публичных слушаниях, более, установленного Конституцией РФ, и не дает кому-либо из участников публичных слушаний процессуальных преимуществ, за исключением секретаря, который обобщает предложения и замечания, высказанные гражданами и общественными организациями в ходе проведения публичных слушаний.

Участники общественных обсуждений и публичных слушаний

Участники общественных обсуждений — заинтересованная общественность.

В международном праве используется представление об общественности, как об одном или нескольких физических или юридических лицах и их ассоциаций, организаций и групп. Определение подразумевает выражение ими социального интереса к намечаемой деятельности. Фактически участниками общественных обсуждений могут быть все так или иначе заинтересованные лица: граждане, жители, представители хозяйствующих субъектов, общественных организаций, лица, имеющие или не имеющие гражданство.

Градостроительный кодекс РФ в определении участников публичных слушаний указывает (кроме представителей органов местного самоуправления): правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, жителей поселений, городских округов, то есть граждан, имеющих жилищные права на соответствующей территории. Предложения и замечания по объекту публичных слушаний могут представляться «всеми заинтересованными лицами».

Ограничение участников

Изложу точку зрения юристов, которая мне представляется верной, особенно в отношении слушаний предписанных как обязательные бюджетным, муниципальным и экологическим законодательством.

"В Конституции РФ не предусмотрено ограничение права граждан на участие в управлении делами государства нормативным правовым актом субъекта РФ, и в случае если публичные слушания в конкретном субъекте РФ являются единственным способом реализации права на непосредственное участие граждан в управлении делами государства, то это право не может предоставляться в различном объеме только определенным гражданам. Поэтому закрепление процедуры, аналогичной парламентским слушаниям, невозможно. Вследствие чего даже те незначительные случаи ограничения участия граждан в публичных слушаниях, которые ввели некоторые органы власти субъектов РФ, например, используя критерий проживания на территории определенного субъекта РФ как основание допуска к участию в публичных слушаниях или предоставляя право организаторам включать или не включать желающих (в том числе подавших письменные предложения по обсуждаемой теме) в число полноценных участников, — представляются неконституционными».

Санкт-Петербургский Регламент (Приложение 6, пункт 4) снимает вопрос о количестве участников слушаний: «В случае если число участников

соответствующих публичных слушаний превышает количество мест, отведенных для них в зале заседаний Законодательного собрания Санкт-Петербурга, аппаратом Законодательного собрания Санкт-Петербурга должна быть обеспечена возможность размещения участников публичных слушаний в других помещениях Законодательного собрания Санкт-Петербурга, в которых должна быть обеспечена двусторонняя аудиовизуальная связь с залом заседаний Законодательного собрания Санкт-Петербурга, а также возможность участия в публичных слушаниях в соответствии с настоящим Регламентом».

Формирование оргкомитетов

Организатор и порядок общественного обсуждения оценки воздействия на окружающую среду определяется федеральными нормами, нормами регионального бюджета и градостроительства — региональными; а также землепользования и т.п. — муниципальными. Свои слушания бизнес и общественность могут проводить по собственному усмотрению (главное, чтобы органы власти прислушались к их рекомендациям). Оргкомитеты/комиссии по проведению слушаний региональная и муниципальная власть учреждает сама (в идеале с включением представителей общественности и науки, особенно инициаторов слушаний), по части вопросов возлагая организацию на заказчика строительства и т.п.

Публичные слушания являются одним из элементов построения демократической и «прозрачной» процедуры учета публичных интересов. При этом если достижение их публичной цели осуществляется в интересах всего проживающего на соответствующей территории населения, то другая (частная) цель преследует необходимость обеспечения интересов правообладателей недвижимости, расположенной в пределах границ муниципального образования (учет интересов данной категории населения необходим для полноценного экономического развития территории).

Итоговый документ

Итоговый документ общественных слушаний имеет рекомендательный характер и может быть адресован органам власти территории или ее части, вышестоящим органам власти, а также организациям, предприятиям и учреждениям, гражданам и их объединениям. Итоговый документ может указывать на проблему, предлагать путь ее решения или готовый проект решения (возможно, альтернативный официально рассматриваемому властями), призывать поддержать или отвергнуть готовящиеся решения, отменить ранее принятые. Возможен вариант включения в итоговый документ всех различных (в том числе и альтернативных друг другу) мнений и предложений по обсуждаемой проблеме, выявленных слушаниями.

Формирование итогового документа

Ранее практиковалось голосование (поднятием рук) по рекомендательным решениям слушаний. Сейчас этого избегают, вводят (как в Краснодарском крае) механизм подачи и «самоотзыва» предложений или фик-

сируют все предложения, а затем отвергают неподходящие и редактируют силами оргкомитета, проверяя «на соответствие соответствующим нормативным актам».

Считаю целесообразным именно фиксацию и учет всех поданных оформленных предложений. Практикуемое на некоторых слушаниях итоговое заключение председательствующего (как правило, независимо от обсуждения: «Проект участниками слушаний поддержан») все чаще оспаривается в судах и приводит к длительным конфликтам. Именно такие действия и судебная практика привели общественность к требованию аудио- видеозаписи слушаний, что уже начинают вводить в Положения о слушаниях (см. Приложение 8, пункты 3.3 (…помещение должно **позволять использование в ходе обсуждения аудио- и видеоаппаратуры для записи…**), 3.5 (…В ходе обсуждения документации ***может осуществляться аудио-видеозапись и вестись стенограмма обсуждения...***) и 3.7 (…Хранение протокола и заключения … Экземпляр протокола и заключения, а также ***аудио- видеозапись обсуждения*** документации (при ее наличии)).

Гласность итогов публичных слушаний достигается тем, что заключение об их результатах подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при его наличии), официальном сайте городского округа (при наличии такого сайта) в сети Интернет.

У органов власти возникают сложности в связи с затягиванием сроков принятия решений из-за проблем со слушаниями. Это связано с низкой (надеюсь, ПОКА) квалификацией организаторов и участников, а главное, с огромным накопившимся недоверием к власти (в том числе из-за ее непрозрачности).

С другой стороны, слушания уменьшают вероятность ошибок (в первую очередь, нарушений прав человека), обеспечивают легализацию интересов и проблем, «открытость и большую цивилизованность» решения конфликтов, разделение ответственности и вовлечение общественности в решение проблем

Оргкомитет после общественных слушаний

Оргкомитет, его учредители и партнеры, участники общественных слушаний и заинтересованные лица и организации применяют все законные меры для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти, в том числе путем информирования о них, разъяснения их содержания и оснований для их формирования (включая уровень влияния заинтересованных групп, проведенной аналитической работы и квалификации экспертов).

Оргкомитет общественных слушаний может быть распущен учредителями после завершения кампании информирования (прямого и через СМИ) общественности и органов власти об итогах слушаний, выявленных на них фактах, мнениях, предложениях. В случае согласования учредителями заинте-

ресованности в дальнейших совместных действиях по организации общественных слушаний и иных форм общественного участия, оргкомитет может стать рабочим органом устойчивой общественной коалиции и организовывать подобные мероприятия регулярно и планомерно.

Оргкомитет/комиссия, созданная органом власти для проведения публичных слушаний на основании соответствующего нормативного акта, обычно распускается после завершения оформления и передачи итоговых материалов слушаний в органы власти, принятия ими решения (с учетом материалов слушаний).

В Приложении 19 есть пример распоряжения главы Красногорского муниципального района Московской области от 4 сентября 2008 г. № 476 «О создании постоянно действующей комиссии по подготовке и проведению публичных слушаний» из 14 постоянных членов (должностных лиц и сотрудников администрации района и поселений, председателей совета депутатов района и поселений).

В этом случае в «непостоянные» члены комиссии целесообразно назначать представителей инициаторов и «заинтересованной общественности» и экспертов по теме слушаний.

Если Положения не предусматривают включение представителей общественности в оргкомитет/комиссию по слушаниям, в комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки (см. подробные методические рекомендации Чувашской Республики — Приложение 20), то, весьма вероятно, конструктивного сотрудничества с заинтересованной общественностью может не получиться — в результате слушания пройдут по формальному или конфронтационному сценарию.

Ответственные за организацию обсуждений и слушаний

Схожей по организации и для общественных обсуждений, и для публичных слушаний является часть, которая относится к собраниям по той или иной процедуре и обязывает подготовить протокол собраний. В других частях имеются различия.

За реализацию целей и требований проведения общественных обсуждений (проекта деятельности) отвечает заказчик. В подавляющем большинстве случаев это застройщик, предприятие, намеревающееся провести реконструкцию, новое строительство.

Заказчик организует информирование о намечаемой деятельности в течение всего времени проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), принимает и документирует замечания и предложения, учитывает их в техническом задании. Замечания и предложения должны быть отражены в итоговых материалах ОВОС, являющихся неотъемлемой частью документации по намечаемой деятельности. В материалах ОВОС отражается, а на итоговом их обсуждении сообщается, какие из этих предложений и замечаний были учтены, в каком виде, какие — не учтены, приводятся основания для отказа.

Заказчик обеспечивает проведение общественных обсуждений по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором фиксируются вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен). Протокол подписывается представителями органов власти, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика.

Заказчик обеспечивает доступ общественности к материалам ОВОС с момента утверждения технического задания до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

Организация публичных слушаний, взаимодействие с их участниками возложены на орган местного самоуправления, являющийся, кстати, и заказчиком соответствующей документации. По итогам оформляются протокол и заключение о результатах слушаний, представляемые вместе с проектом документации на утверждение. Заинтересованные лица по материалам публикаций и участники слушаний направляют свои предложения и замечания непосредственно в уполномоченный орган местного самоуправления. Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию.

Обширный международный и отдельные первые примеры отечественного опыта использования для рекомендаций общественности властям «обогащенного общественного мнения» (технологии фокус-групп и социологических опросов, «гражданского жюри», «воркшоп», «административные слушания» и др.) пока не имеют широкого распространения в России, но, вероятно, будущее за ними (скорее, за их модернизированными для местных условий будущими вариантами). Интересующихся этими пока не адаптированными для России перспективными наработками адресую на сайты: НШГО www.nscs.ru, Центра РНО www.crno.ru и ЭКОМ www.ecom-info.spb.ru

Перечень материалов, включенных в компакт-диск:

1. А.Л. Нездюров «Роль центров публичной политики во взаимодействии НКО и органов власти». В кн.: Публичная политика — 2005. — СПб.: Норма, 2006. — с. 75-86
2. А.Л. Нездюров «Формы общественного участия в бюджетном процессе. Модельное положение об общественных слушаниях. Материалы общественных слушаний Санкт-Петербурга». В кн.: Общественное участие в бюджетном процессе. — СПб.: Норма, 2002. — с. 46-62, 189-199, 199-204
3. Постановление главы администрации Архангельской области от 26 октября 2005 г. № 195 «Об утверждении положения о проведении публичных (общественных) слушаний по проекту областного бюджета на очередной финансовый год и отчету об исполнении областного бюджета»
4. Постановление главы администрации Краснодарского края от 19 августа 2005 г. № 750 «Об утверждении положения о публичных слушаниях по вопросам, относящимся к полномочиям исполнительных органов государственной власти Краснодарского края».

5. Закон Санкт-Петербурга «О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга» от 16 мая 2007 года № 221-44
6. Регламент проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга
7. Закон Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» от 5 июля 2006 года № 400-61
8. Постановление правительства Санкт-Петербурга от 15 мая 2007 года № 491 «Об утверждении положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при организации и проведении публичных слушаний и информировании населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге"
9. Объявление о публичных слушаниях в Центральном районе Санкт-Петербурга
10. Заключение публичных слушаний в Кировском районе Санкт-Петербурга
11. Постановление тринадцатого арбитражного апелляционного суда Санкт-Петербурга от 29 августа 2008 г. по делу № а56-380/2008
12. Итоговый документ публичных слушаний по проекту годового отчета об исполнении бюджета Краснодарского края за 2007 год
13. Итоговый документ публичных слушаний по проекту годового бюджета Краснодарского края на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов
14. Решение Архангельского городского совета депутатов от 1 сентября 2005 года № 36 «Об утверждении положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «город Архангельск"
15. Положение о публичных слушаниях в Красногорском муниципальном районе Московской области
16. Протокол проведения публичных слушаний по обсуждению новой редакции проекта устава муниципального образования «город Архангельск» 8 октября 2005 г.
17. Публичные слушания в Красногорском муниципальном районе Московской области (распоряжение о назначении, объявление, заключение, постановление о результатах)
18. Пояснительная записка и проект Положения «О публичных (общественных) слушаниях в городе Хабаровске"
19. Положение «О постоянно действующей комиссии по подготовке и проведению публичных слушаний» в Красногорском муниципальном районе Московской области
20. Методические рекомендации «О порядке организации и проведения публичных слушаний по проектам документов градостроительного проектирования муниципальными образованиями Чувашской Республики»

2.2. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТА И ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА ПУТЕМ ВНЕДРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИИ "ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ"

Т.И. ВИНОГРАДОВА
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Решение задач повышения эффективности бюджетных расходов и оптимизации бюджетного процесса требует привлечения широкой общественности, включая экспертное сообщество, к обсуждению приоритетов бюджетной политики, формированию бюджета, контролю за его исполнением, оценке результатов бюджетной политики.

В российском законодательстве установлены требования к общественному участию в бюджетном процессе. Так, распоряжением Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005[1] одобрена Концепция административной реформы на 2006-2008 годы. Среди основных направлений реализации административной реформы предусмотрено развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти.

С принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в России актуальность темы «бюджета, ориентированного на результат» (БОР) стала расти, в дальнейшем она неоднократно называлась приоритетной в посланиях Президента Российской Федерации. Идея БОР активно поддерживается Министерством финансов России и стимулируется к внедрению на региональном и местном уровнях посредством выделения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов[2]. Непосредственную связь с достигаемыми результатами при планировании расходов, лежащую в основе БОР, позволяет обеспечить надлежащим образом организованное общественное участие.

Одна из форм участия населения в местном самоуправлении — публичные слушания (включая слушания по проекту местного бюджета и отчета

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах).

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

о его исполнении) — введена в регулярную практику муниципального управления ст. 28 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статьей 26.13 (п.6) Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2007)[3] предусмотрено, что по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания.

Если принять во внимание относительную новизну для российской практики института общественного участия в бюджетном процессе, то становится понятной необходимость изучения успешного опыта подобных начинаний по инициативе организаций гражданского общества.

Опыт организации общественного участия в бюджетном процессе наиболее полно реализован в регионах в рамках внедрения механизма межсекторного взаимодействия под принятым названием «**Социальная технология «Прозрачный бюджет"[4].** Социальная технология «Прозрачный бюджет» — комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам, независимым от органов власти (внешних по отношению к формированию бюджета), осуществлять общественное участие в бюджетном процессе с целью повышения эффективности бюджета и бюджетного процесса и достижения лучшего социального эффекта (подробнее в разделе статьи «Описание механизма»).

Реализация социальной технологии «Прозрачный бюджет» в муниципальных образованиях и на региональном уровне, прежде всего, способствует повышению прозрачности бюджета и бюджетного процесса, понимаемой как выполнение следующих условий:

— четкость роли и функций органов управления в бюджетной сфере;
— открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
— доступ общественности к информации о бюджетном процессе и бюджете;
— наличие условий для участия общественности в бюджетном процессе.

Вместе с этим внедрение описываемой технологии способствует профессиональной и независимой экспертной оценке социальных услуг, ко-

[3] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2007) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

[4] Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Методические рекомендации по освоению и продвижению социальной технологии «Прозрачный бюджет». — СПб.: «ИК «Синтез», 2003. — 108 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=51&offset=60

торые финансируются органами власти; дает возможность оценить действительный «вклад» мероприятий и программ, которые реализуются органами власти за счет бюджетных средств, в решение социальных проблем. Это является основой для реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

В целом, выделяются следующие **основные эффекты** внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет»:

- Повышаются возможности каждого члена общества понимать язык бюджета и его цифры, видеть на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит. Это способствует увеличению собираемости налогов, составляющих основу доходной части бюджета.
- Расширяются условия для общественного обсуждения, что позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете и учет ее точки зрения в конечных решениях по бюджету (приоритеты распределения ресурсов и т.д.).
- Повышается ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку усиливается возможность контроля со стороны законодательной власти и общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и его исполнением.
- Повышается доверие населения и институтов гражданского общества к власти, что создает предпосылки для общественного согласия.
- Повышается эффективность расходования бюджетных средств и социальной политики.
- Возрастает эффективность взаимодействия государства и различных некоммерческих общественных организаций (НКО).
- Повышается инвестиционная привлекательность регионов и муниципалитетов, закладывается база для реализации успешных проектов частно-государственного партнерства.
- Сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений и, таким образом, создаются условия для снижения коррупции.

В России на муниципальном и региональном уровняхе внедрение описываемой социальной технологии лежит в основе программы «Прозрачный бюджет», которая которой была начата в 1998 году проектом Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» «Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять».

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

Программа «Прозрачный бюджет» реализовывалась в следующих регионах: Санкт-Петербург, Республика Карелия, Краснодарский край, Мурма-

нская, Ленинградская, Псковская, Калининградская, Нижегородская, Самарская, Сахалинская, Ярославская, Новгородская, Новосибирская области[5].

Среди наиболее успешных регионов в настоящее время — Санкт-Петербург, Самара и Республика Карелия.

Приведем примеры результатов, полученных благодаря использованию механизма **в Санкт-Петербурге.**

В первую очередь, следует отметить **законодательные инициативы,** направленные на повышение эффективности бюджета, в том числе бюджетной прозрачности, которые были разработаны с участием группы экспертов программы «Прозрачный бюджет» на основе проделанного прикладного бюджетного анализа и изучения прозрачности бюджетного процесса и общественного участия (часть механизма). К ним относятся:

- проект закона Санкт-Петербурга «О показателях финансового положения Санкт-Петербурга, подлежащих обязательному опубликованию»;
- проект распоряжения администрации Санкт-Петербурга «Об информационном сопровождении бюджетного процесса в Санкт-Петербурге»;
- проект распоряжения администрации Санкт-Петербурга «О мерах по обеспечению доступности для общественного контроля финансовой деятельности учреждений образования»;
- проект распоряжения администрации Санкт-Петербурга «Об утверждении типовых форм финансовой отчетности для бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, оказывающих услуги населению за счет средств бюджета Санкт-Петербурга» (принят и действует[6]);
- новая редакция закона Санкт-Петербурга «О целевых программах Санкт-Петербурга»;
- проект распоряжения губернатора «О порядке разработки целевых программ Санкт-Петербурга».

В этот же период развивалось сотрудничество экспертов программы «Прозрачный бюджет» с Законодательным собранием Санкт-Петербурга: по заказу городского парламента был подготовлен проект закона «О порядке реализации права на получение информации о финансовом положении Санкт-Петербурга». Также были разработаны рекомендации по проведению общественных слушаний по бюджету в форме «Модельного положения об общественных слушаниях по бюджету». Первые в истории бюджетного процесса Санкт-Петербурга открытые общественные слушания по бюджету с использованием норм Модельного положения провели в Законодательном собрании эксперты программы «Прозрачный бюджет» 26 октября 2000 года. Тогда и была заложена ежегодная практика проведения публичных обсуждений бюджета города. На слушаниях присутствовали представители всех основных участников бюджетного процесса, а также представители НКО (всего 70 чел.), прозвучали содержательные доклады. Слушания завершились принятием за основу проекта обращения участников к органам власти Санкт-Петербурга и средствам массовой информации.

Петербургские слушания стали в программе «Прозрачный бюджет» первым прецедентом, и, по оценкам участников и организаторов, — удачным модельным мероприятием.

Они, во-первых, позволили улучшить «**Модельное положение»,** ставшее основным методическим пособием по организации общественного участия в рамках деятельности по проектам.

Во-вторых, благодаря использованию механизма в Санкт-Петербурге, был осуществлен **общественный мониторинг** социальных целевых программ бюджета Санкт-Петербурга (2004-2005 годы), который позволил выяснить, что реально стоит за названиями мероприятий программ, выявить болевые точки, найти наиболее эффективные и успешные мероприятия. Работу над мониторингом осуществляли как привлеченные профессионалы из научного и экспертного сообщества, так и заинтересованные представители общественных организаций профильного направления.

Среди значимых результатов общественного мониторинга двух целевых программ «Молодежи — доступное жилье, 2001-2010 годы» и «Профилактика правонарушений несовершеннолетних и молодежи в Санкт-Петербурге, 2002-2005 годы» — существенные изменения, внесенные в них.

Программа «Молодежи — доступное жилье, 2001-2010 годы"

Выявлено, что программа ориентирована на небольшую часть состоятельной молодежи, способной в течение пяти лет делать значительные выплаты за жилье, которое предварительно выкупается государством по себестоимости строителя. В результате рекомендовано увеличить срок выплат, что позволит расширить круг возможных участников программы. В настоящее время целевая программа реализуется с изменениями — срок погашения долга участника программы перед государством увеличился с 10 до 12 лет с возможностью перехода к ссудо-накопительной системе.

Программа «Профилактика правонарушений несовершеннолетних и молодежи в Санкт-Петербурге, 2002-2005 годы»

Проведенный мониторинг обнаружил нарушения принципов адресности, экономности, целевого характера использования бюджетных средств по реализации мероприятий программы. Актуальность проблемы, которую должна решать данная целевая программа, не позволяет органам власти

[5] Подробнее о результатах в регионах — «Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять»: история успеха. — СПб.: «ИК «Синтез"», 2003. — 204 с. http://www.transparent-budget.ru/?part=books&do=blank&doc=15&offset=60

[6] Распоряжение администрации Санкт-Петербурга от 16 января 2002 года № 85-ра «Об утверждении типовых форм публичной финансовой отчетности"
http://www.gov.spb.ru/law?d&nd=8357520&prevDoc=8359454&mark=1SEMHRL000002D000000622T223E23E2E4K19BSCAQ000032I0000NM4

прекратить ее реализацию. Однако для предотвращения новых нарушений и в целях повышения эффективности предприняты следующие меры:

— создана рабочая группа «Оптимизация расходов на целевые программы», в которую входят депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга, члены бюджетно-финансового комитета, а также представители администрации города. Рабочая группа оценивает целевой характер мероприятий программ;
— контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга (КСП) провела проверку служб, созданных в рамках целевой программы (в результате проверки КСП выявлены многочисленные финансовые нарушения несколькими распорядителями бюджетных средств по целевой программе);
— губернатором были внесены изменения, касающиеся исполнителей основных мероприятий программы (администраций районов Санкт-Петербурга) как главных распорядителей бюджетных средств.

Следует отметить, что в настоящее время (сентябрь 2008 — май 2009 года) силами команды программы «Прозрачный бюджет» проект по внедрению социальной технологии реализуется в **Выксунском районе Нижегородской области.** В данном регионе ярко представлен пример сотрудничества Программы развития ООН, Ассоциации муниципальных образований, органов местного самоуправления Выксунского района и консультантов программы «Прозрачный бюджет».

Ожидаемые результаты:

1. Повышение методической подготовленности и осведомленности работников муниципалитетов, представителей ведущих работодателей и НКО в области современных технологий и передовых наработок по повышению прозрачности бюджета муниципального района.
2. Внедрение методик прикладного бюджетного анализа на легитимной основе.
3. Разработка документов, регламентирующих бюджетный процесс муниципального района с учетом современных методик организации «прозрачного бюджета».
4. Организация эффективных открытых слушаний бюджета муниципального района с участием НКО, представителей местных сообществ и бизнес-структур.
5. Внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

Основное содержание механизма

Социальная технология «Прозрачный бюджет» — комплекс методически описанных действий, позволяющих специалистам прежде всего из третьего сектора осуществлять общественное участие в бюджетном процессе

с целью повышения эффективности бюджетного процесса и достижения лучшего социального эффекта. **Социальная технология «Прозрачный бюджет»** как комплексная технология включает в себя ***основные*** и ***обеспечивающие*** технологии[7]:

Основные:

- технология оценки и анализа прозрачности бюджета и бюджетного процесса;
- технология прикладного бюджетного анализа;
- технология общественного участия.

Обеспечивающие:

- образовательные технологии;
- технологии внесения законодательных инициатив, расширяющих возможность общественного участия в бюджетном процессе.

Также дополнительно разработана ***социальная технология «Общественный мониторинг бюджета».***

Такое разделение обусловлено следующими обстоятельствами: чтобы происходило общественное участие, общественность должна обладать знаниями по тем социальным проблемам, решение которых предусмотрено за счет бюджетного финансирования. Для этого необходим прикладной бюджетный анализ, который возможен только если бюджетный процесс прозрачен, бюджетная информация доступна для НКО и экспертов. Поэтому социальная технология «Прозрачный бюджет» реализуется только тогда, когда имеют место три тесно взаимосвязанные между собой основные технологии.

Образовательные технологии создают условия для эффективного продвижения данной социальной технологии путем повышения квалификации и профессионализма представителей власти и НКО в области прозрачности бюджета и межсекторного взаимодействия, расширяют законодательное и информационное поле общественного участия в бюджетном процессе.

Инновационный характер социальной технологии «Прозрачный бюджет» определяется следующими ее **характеристиками:**

- технология как форма социальных отношений основана на межсекторном взаимодействии, при котором граждане (население) и представляющие их интересы организации, бывшие объектами управления, становятся субъектами управления, участвующими в принятии решений;

[7] Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. «Повышение прозрачности и подотчетности в бюджетном процессе через общественное участие — российский опыт», материалы семинара Института Всемирного банка, 28 октября — 6 ноября 2002 года, — СПб. Городские жители и власти на пути к сотрудничеству — бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Итоги работы по проекту за 2000-2002 годы. — СПб.: Норма, 2002.

- технология как единство программного, интеллектуального, методического, финансового обеспечения встроена в сеть социально-экономических и политических отношений на данной территории (бюджет как финансовый, политический, экономический, социальный инструмент);
- технология изменяет качественный характер управленческих задач в области бюджетной политики, их выполнение, финансовые и информационные потоки, а также оказывает влияние на требуемую квалификацию во всех трех секторах (власть, НКО, бизнес), стили управления и коммуникаций, воздействует на организационную культуру;
- технология создает условия для решения социальных проблем «по-другому», с учетом интересов потребителей социальных услуг на условиях равноправного партнерства;
- в основе технологии — междисциплинарный подход, поскольку ее разработка и освоение основаны на использовании различных областей знания: экономика, финансы, право, менеджмент, политология, социология, психология и др.

Наряду с НКО инициатором внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет» могут выступать органы муниципальной или региональной власти (с привлечением консультантов для организации первичных работ, запуска процессов позитивных изменений) с целью повышения эффективности бюджета и оптимизации бюджетного процесса.

Рассмотрим кратко **основные** компоненты социальной технологии «Прозрачный бюджет».

1. Технология оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в нем

Объект оценки и анализа прозрачности — бюджет, бюджетный процесс и условия общественного участия в бюджетном процессе.

Предмет оценки и анализа прозрачности — отношения, имеющие место между участниками бюджетного процесса (исполнительная, законодательная и представительная власть) на различных уровнях бюджетной системы, а также между участниками бюджетного процесса и общественностью.

Технология оценки и анализа прозрачности — это методически описанная последовательность действий, приемов, этапов, реализация которых позволяет дать оценку прозрачности реального бюджетного процесса и бюджета, выявить зоны «минимальной прозрачности» и оценить возможности для общественного участия.

Методическая регламентация работ создает предпосылки для проведения оценки и анализа прозрачности на единых методических принципах и дает возможность сопоставить полученные результаты на межрегиональном и межмуниципальном уровнях.

Для того чтобы провести анализ какого-либо процесса или явления, необходимо его измерить, то есть оценить количественно или качественно. Для измерения и оценки прозрачности с учетом сложности и многоаспектности объекта измерения, отсутствия измерителей, основанных на статистике или первичном учете, целесообразно использовать метод экспертных оценок.

Методический инструментарий для оценки прозрачности включает опросник — анкету для опроса экспертов[8].

Анкета для опроса экспертов по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в муниципальном образовании включает 60 вопросов, в субъекте Федерации — 58, которые объединены в следующие пять разделов[9]:

- юридические аспекты прозрачности;
- ответственность при расходовании средств;
- бюджетная информация и бюджетная документация;
- анализ исполнения бюджета;
- участие общественности в бюджетном процессе.

2. Технология прикладного бюджетного анализа (основная технология)

Прикладной бюджетный анализ (ПБА) — это метод исследования социальных проблем, решение которых финансируется из бюджета. Прикладной бюджетный анализ, как форма конструктивного участия НКО, способствует улучшению бюджетных решений и повышению качества бюджета разными методами:

- обучение: в процессе анализа и распространения его результатов повышается уровень компетентности участников процесса;
- привлечение внимания к проблемам граждан: при анализе бюджета с позиции различных групп населения выдвигаются острейшие социальные проблемы;
- поиск альтернативных решений проблем: независимый бюджетный анализ способствует изучению опыта решения подобных проблем в других регионах и странах;
- общественный контроль: посредством анализа бюджета НКО можно обеспечить подотчетность органов власти населению.

[8] Подробнее см.:- Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. / Под ред. Т.И. Виноградовой, М.Ф. Замятиной, В.А. Бескровной. — СПб.: «ИК-Синтез», 2003. — 220 с. http://www.transparent-budget.ru/?part=books&do=blank&doc=46&offset=60

[9] Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе субъекта Российской Федерации. — СПб Центр «Стратегия». — СПб, 2002. Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе муниципального образования Российской Федерации. — СПб Центр «Стратегия». — СПб., 2002.

Прикладной бюджетный анализ необходим для того, чтобы усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории[10].

Цель анализа — оценка ключевых параметров бюджета, качества бюджетного процесса, влияния бюджета на положение граждан. Предмет анализа — влияние отраженной в бюджете политики соответствующего органа власти на социальное развитие рассматриваемой территории, а также соответствие бюджета принципам открытости, гласности, социальной направленности (обеспечение прав граждан на социальные услуги).

Основные типы прикладного бюджетного анализа (опробованного в программе в полном объеме): ***Анализ проекта бюджета. Секторный анализ***[11]***. Анализ влияния бюджета на различные группы населения***[12]***. Общий анализ***[13]***.***

К неотъемлемым характеристикам качества прикладного бюджетного анализа относятся его достоверность, доступность, своевременность и полезность для тех, кто принимает решения.

[10] С текстами ПБА в регионах программы можно познакомиться в сборниках: Прикладной бюджетный анализ /под ред. Виноградовой Т.И., Бескровной В.А. СПб., 2001. — 388 с. http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=67; Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /Под ред. В.А. Бескровной. — СПб.: Норма, 2002. — 272 с.; Общественное участие в решении проблем ЖКХ Санкт-Петербурга и Ленинградской области. — СПб.: «ИК Синтез», 2003. — 186 с.; Ленинградская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. — СПб., 2002. — 93 с.; Санкт-Петербург: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. — СПб., 2002. — 91с.; Республика Карелия: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. — СПб., 2002. — 80 с.; Самарская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. — СПб., 2002. — 96 с.; Псковская область прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. — СПб., 2002. — 76 с.; Новосибирская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. — Новосибирск, 2002. — 95 с.

[11] Богданов А.А. Методические рекомендации по ПБА в сфере общего и среднего образования на уровне муниципального округа. Кузьмин Д.В. Методические рекомендации по ПБА в сфере социальной политики на уровне муниципального округа /в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /Под ред. В.А. Бескровной. — СПб.: Норма, 2002. — с. 195-217.

[12] Клисторин В.И. Анализ и обоснование расходов на целевые программы в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /Под ред. В.А. Бескровной. — СПб.: Норма, 2002. — с. 121-142.

[13] Методические рекомендации по общему анализу бюджетного процесса и бюджета муниципального образования подготовлены В.И. Клисториным и опубликованы в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /Под ред. В.А. Бескровной. — СПб.: Норма, 2002. — 272 с.

3. Технология общественного участия в бюджетном процессе (основная технология)

Общественное участие в бюджетном процессе — это непрерывный процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации в бюджете законных прав, а также интересов граждан и социальных групп.

Технология общественного участия в бюджетном процессе — это совокупность последовательно осуществляемых действий и процедур, в результате которых реализуются запланированные усилия по вовлечению граждан в процесс принятия бюджетного решения. Эффективным общественное участие можно считать тогда, когда озвученные общественностью проблемы входят в повестку работы государственных чиновников, принимающих решения по бюджету, а артикулированные потребности определенных социальных групп учитываются при принятии бюджетных решений. Чем правильнее выбран уровень и форма общественного участия и организовано взаимодействие, тем больший эффект можно получить от общественного участия в бюджетном процессе.

Одной из наиболее структурированных и формализованных консультативных форм непосредственного участия граждан в управлении на территории являются общественные слушания. Общественные слушания — это подготовленное и проведенное в соответствии с ранее принятым «Положением о слушаниях» собрание граждан, в котором участвуют представители органов власти и средств массовой информации, для представления фактов, высказывания мнений по обсуждаемой проблеме и рассмотрения рекомендаций для органов власти по ее решению. Цель общественных слушаний — информирование общественности, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработка компромиссных, взаимоприемлемых решений, влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме; влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме; влияние на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

К обеспечивающим технологиям относятся образовательные технологии (подробнее см. Н.И. Скрябина, В.А. Бескровная, Т.И. Виноградова[14]) и технология внесения законодательных инициатив (подробнее см. Шугрина Е.С.[15]).

[14] Н.И. Скрябина, В.А. Бескровная, Т.И. Виноградова и др. Обучение действием. Методическое пособие. -СПб.: Норма, 2002. — 144 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=45&offset=60

[15] Шугрина Е.С. Техника юридического письма. — М.: Издательство «Дело», 2001. — С. 43

Этапы формирования и развития механизма

Основной организационной формой освоения и продвижения социальной технологии является проект. Наибольшая эффективность может быть достигнута, если инициатором проекта по реализации данной технологии выступает сильная НКО — лидер некоммерческого сектора, позиционирующая себя как центр публичной политики[16]. Но, как было указано ранее, инициатором данной работы могут выступать органы муниципальной или региональной власти (с привлечением консультантов для организации первичных работ по запуску процессов позитивных изменений) с целью повышения эффективности бюджета и оптимизации бюджетного процесса.

Выделяются три укрупненных этапа освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет»: подготовительный, этап освоения, этап продвижения.

1. Подготовительный этап:
- — фандрайзинг;
- — формирование команды;
- — маркетинг некоммерческого сектора;
- — выстраивание коммуникаций внутри команды;
- — формирование экспертной группы для выполнения работ по анализу прозрачности бюджетного процесса и ПБА.

2. Этап освоения:
- — организация обучающих семинаров;
- — организация оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия;
- — организация ПБА;
- — организация общественных слушаний по бюджету;
- — подготовка правотворческих инициатив

3. Этап продвижения:
- — организация мониторинга;
- — разработка программы расширения и тиражирования социальной технологии «Прозрачный бюджет» на территории региона.

Успех освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет», как и любой другой технологии межсекторного взаимодействия, в значительной степени предопределяется качеством процесса коммуникации, поскольку понимание и осознание социального пространства основывается на получаемой и передаваемой нами информации.

[16] «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. Сунгурова А.Ю. — СПб.: Норма, 2002.

Описание затрат

Затраты на освоение и продвижение социальной технологии «Прозрачный бюджет» складываются из:

- расходов на оплату труда экспертов (по мониторингу бюджетной ситуации в регионе, прикладному бюджетному анализу, оценке прозрачности бюджета и бюджетного процесса, общественному мониторингу), разработчиков поправок в нормативные акты;
- расходов на подготовку, организацию и проведение мероприятий: семинаров-тренингов, круглых столов по внедрению инноваций, общественных слушаний (включая раздаточные материалы участникам);
- коммуникационных расходов (интернет, телефон, почта, рабочие встречи, командировочные расходы).

Риски, связанные с реализацией механизма

Источником основного риска качественной организации бюджетирования с использованием современных методик организации «прозрачного бюджета» является ситуация продвижения технологии в отсутствие единого организатора работы, а также отсутствие достаточных ресурсных возможностей осуществлять продвижение технологии по всему спектру направлений, что может привести к использованию отдельных элементов технологии без достижения существенных результатов. Следствием этого является дискредитация идеи механизма.

Вместе с указанными рисками существуют проблемы, на которые указывают участники реализации проектов программы «Прозрачный бюджет»:

- большинство НКО в силу собственной инертности крайне тяжело вовлекаются в процесс общественного участия либо стремятся стать «потребителями его результатов»;
- недостаток знаний у большинства горожан в части бюджета и бюджетного процесса, принципов бюджетного устройства и, отсюда, о своих правах, времени и способах воздействия на власть в процессе принятия решений;
- слабая заинтересованность в прозрачности бюджета и участии общественности со стороны властных структур, недоверие к независимой экспертизе бюджета;
- несовершенство информационного обеспечения бюджетного процесса, затрудненность доступа к детализированной бюджетной информации. Большой дефицит продолжает составлять адаптированная бюджетная информация, способствующая формированию системного понимания бюджета и бюджетного процесса среди жителей регионов.

Данный список трудностей является, по нашему мнению, естествен-

ным практически для любого механизма, построенного в настоящее время с внедрением принципов «общественного участия» и вполне преодолимым при надлежащим образом организованном проекте.

Информационные источники

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах)
3. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах)
4. Модельное положение об общественных слушаниях по бюджету
5. Пособие по работе с местным и региональным бюджетом для некоммерческих организаций / Д. Антонюк, В. Степанова — Псков: 2000. — 44 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=14&offset=60
6. Обучение действием: методическое пособие / Скрябина Н.И., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Горный М.Б., Замятина М.Ф. — СПб.: Норма, 2002. — 144 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=45&offset=60
7. Прикладной бюджетный анализ / под ред. Виноградовой Т. И., Бескровной В. А. СПб.: 2001. — 250 с. http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=67
8. Словарь по бюджетной работе. Часть 1. Бюджет и бюджетный процесс / Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Орлов А.И. — СПб.: Норма, 2003. — 56 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=52&offset=60
9. Городские жители и власти на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Итоги работы по проекту за 2000-2002 годы. — СПб.: Норма, 2002. — 56 с. http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=35
10. Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России / Под ред. М.Б. Горного. — СПб.: Норма, 2002. — 320 с. http://www.strategy-spb.ru/index.php?do=biblio&doc=46

11. Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. / Под ред. Т.И.Виноградовой, М.Ф.Замятиной, В.А.Бескровной. — СПб.: «ИК-Синтез», 2003. — 220 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=46&offset=60
12. Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. / Под ред. Т.И.Виноградовой. — СПб.: Норма, 2002. — 220 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=17&offset=60
13. «Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять»: история успеха. — СПб.: «ИК «Синтез», 2003. — 204 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=15&offset=60
14. Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Замятина М.Ф., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Методические рекомендации по освоению и продвижению социальной технологии «Прозрачный бюджет». СПб.: «ИК «Синтез», 2003. — 108 с. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=51&offset=60
15. Методические рекомендации по общественному мониторингу социальных целевых программ. — СПб., 2005. http://www.transparentbudget.ru/?part=books&do=blank&doc=633&offset=60

Контактная информация

Основная профильная организация по данной теме, являющаяся основой созданной сети специалистов прикладной бюджетной работы в регионах, способная оказывать консультационную поддержку реализации инициатив в других регионах, — **программа «Прозрачный бюджет».** Сайт: www.transparentbudget.ru

Санкт-Петербург:

Т.И. Виноградова, к.полит.н., руководитель программы «Прозрачный бюджет». Тел.: (812) 909-51-15, e-mail: t9095115@yandex.ru

М.Ф. Замятина, д.э.н., профессор. ведущий эксперт программы «Прозрачный бюджет», заведующая сектором Института проблем региональной экономики РАН. Тел.: (812) 350-35-34

Псковская обл., г.Великие Луки:

В.А. Бескровная, д.э.н., эксперт программы «Прозрачный бюджет», зав. кафедрой Великолукской государственной академии физической культуры и спорта. Тел.(81153) 384-29, e-mail: vabeskrovnaya@yandex.ru

А.А. Богданов, региональный эксперт проектов «Прозрачный бюджет», директор Центра поддержки гражданских инициатив «Согласие», региональный эксперт Межрегионального общественного движения «Образ будущего», эксперт общественной палаты г. Великие Луки. Преподаватель кафедры «Финансы и кредит» Великолукской государственной сельс-

кохозяйственной академии. Тел.:/факс: (81153) 361-03, e-mail: soglasie_vl@mail.ru

В.В. Фролов, региональный координатор проектов «Прозрачный бюджет», вице-президент ПРОО «Союз возрождения Псковского края», руководитель общественной приемной полномочного представителя Президента Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу в г. Великие Луки. E-mail: jamtchik@mail.ru

Калининградская область:

А.И. Фещак, региональный эксперт проектов «Прозрачный бюджет», начальник отдела организационно-методического обеспечения деятельности учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Министерства образования Калининградской области. E-mail: opeka-39@mail.ru

В.И. Кузин, региональный эксперт проектов «Прозрачный бюджет», консультант Калининградской областной Думы. Тел.: (0112) 21-69-35, e-mail: VKouzine@duma.kaliningrad.org

Сахалинская обл., г.Южно-Сахалинск:

Ким Ен Сунн, региональный эксперт проектов «Прозрачный бюджет», старший преподаватель кафедры «Финансы и учет» Южно-Сахалинского института экономики права и информатики, эксперт по оценке экономического состояния Сахалинской области Общественной палаты Сахалинской области

Новосибирская обл., г.Новосибирск:

В.И. Клисторин, д.э.н., профессор, эксперт программы «Прозрачный бюджет», ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, Некоммерческое партнерство «Сиб-Инфо-Центр», Новосибирский государственный университет. Тел.: (383) 234-34-67 (383) 339-77-17,
e-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Мурманская обл., г. Мурманск:

Н.В. Хлебникова, региональный координатор проектов «Прозрачный бюджет», председатель Региональной общественной организации «Мурманская ассоциация журналисток». Тел.: (8152) 45-07-28, e-mail: asim@bk.ru

Республика Карелия, г. Петрозаводск:

И.В. Раковский, к.полит. н. президент Карельского регионального общественного фонда развития общественного самоуправления «Инициатива». Тел.: (8142) 57-08-11, e-mail:: msu@karelia.ru

Л.В. Прохорова, к.полит.н., региональный координатор проектов «Прозрачный бюджет», эксперт АНО «Центр публичной политики, гражданского образования и прав человека». Тел.: (8142) 75-09-61, e-mail: drugs_lp@mail.ru

Самарская обл., г. Самара:

М.П. Кирдяшева, региональный координатор проектов «Прозрачный бюджет», координатор программы Партнерства по противодействию коррупции в Самарской области, заместитель председателя Самарского союза молодежи. E-mail: bkren@yandex.ru, сайт: www.rap.stopcor.ru

Я.В. Власов, д.м.н., президент Самарской региональной общественной организации инвалидов — больных рассеянным склерозом, директор Общероссийской общественной организации инвалидов — больных рассеянным склерозом. Тел. (8462) 56-16-84, e-mail:
sams99@inbox.ru

А.И. Орлов, региональный эксперт проектов «Прозрачный бюджет», директор Самарской региональной общественной организации «Здоровый сон», e-mail: hidea@yandex.ru

2.3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ИМПЕРАТИВ

Б.Л. АЛЬТШУЛЕР [1]
РОО «Право ребенка»
(Продолжение и развитие статьи предыдущего сборника [2])

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Общественный контроль в качестве одного из направлений жизнедеятельности гражданского общества является важнейшей компонентой системы сдержек и противовесов, обеспечивающих стабильность работы государственной машины, создающих иммунитет от коррупции и иных злоупотреблений. Общественный контроль — не самоцель, он обязательно должен включать те или иные «инструменты влияния», способствующие принятию властных решений по исправлению выявленных недостатков.

Историческим событием в деле развития общественного контроля в России стало принятие Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», вступившего в силу 1 сентября 2008 года[3]. В соответствии с законом Общественная палата Российской Федерации приступила к формированию по установленной процедуре региональных наблюдательных комиссий, члены которых — общественные инспекторы — наделены правом посещения и инспектирования мест принудительного содержания.

Принятие закона стало результатом поддержки на высшем политическом уровне страны: «*Необходимо ввести эффективный гражданский контроль за работой правоохранительных органов. Особенно — в сфере соблюдения конституционных прав и законных интересов граждан. Ведь без опоры на население, на институты гражданского общество нельзя решить и столь значимую задачу, как профилактика экстремизма и преступности в целом».* (В.В. Путин, выступление на расширенном заседании коллегии МВД России 17 февраля 2006 г.).

Но принятие указанного Федерального закона — это лишь зримый шаг в многоплановом процессе внедрения общественного контроля в России. Чрезвычайно остро стоит задача повсеместного создания системы общественного контроля на уровне местной власти, а также общественного контроля в социальной сфере, включая в первую очередь контроль учреждений социальной сферы. На встрече с семью членами и экспертами Общественной палаты РФ 30 ноября 2007 года, в которой автор данной статьи тоже принимал участие, Д.А. Медведев, в то время Первый заместитель Председателя Правительства России, ныне Президент Российской Федерации, сказал: «*Тот высочайший в ряде государств уровень охраны детства, укрепления семьи, которого они достигли, на мой взгляд, прежде всего связан с развитием институтов общественного контроля, а не с тем, что в какой-то момент государство поумнело и решило все эти функции принять на себя»*[4] . О необходимости создания таких механизмов говорится также в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, где среди приоритетных направлений развития институтов гражданского общества указано «*…развитие механизмов общественного контроля в интернатах, социально-реабилитационных учреждениях и домах ребенка».*

Тревожная, зачастую трагическая информация о нарушениях прав детей и взрослых, находящихся в различных учреждениях, о жестоком обращении поступает постоянно. Мириться с этим невозможно. О недостаточности существующих механизмов контроля (ведомственный надзор, прокурорские проверки) говорят многочисленные факты, выявляемые Генеральной прокуратурой, аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ, общественными организациями. При этом выявляется лишь «вершина айсберга», большинство случаев нарушений прав и жестокого обращения в условиях закрытого учреждения остаются латентными.

Ситуация замкнутого пространства, в котором находятся беззащитные люди, дети или взрослые, всегда и везде чревата самыми серьезными злоупотреблениями и нарушениями прав. Так было во всех странах независимо от их политического устройства и социальной формации. В развитых странах положение стало меняться к лучшему только после того, как места принудительного содержания, дома для престарелых, интернаты раз-

[1] Председатель Правления РОО «Право ребенка», эксперт Комиссии по социальной и демографической политике Общественной палаты Российской Федерации и эксперт Рабочей группы ОП РФ по формированию законодательства в области общественного контроля, член экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ, член Общественного совета при Министерстве образования и науки России, эксперт Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей.

[2] Альтшулер Б. Механизмы общественного контроля (например, создание института общественных инспекторов — опыт Пермского края // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия». — М.: Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, «Школа НКО», 2007.

[3] http://www.rg.ru/2008/06/18/prava-cheloveka-dok.html

[4] См. http://rost.ru/official/2007/11/300000_11878.shtml

ного типа, психиатрические больницы и другие учреждения «открылись» для общественности.

Тут мы подходим к основной мысли этой статьи: общественный контроль — понятие более широкое, чем «визитирование», в том числе инспекционные посещения учреждений без предупреждения, что само по себе, конечно, необходимо. Общественный контроль — это **присутствие** в самом широком смысле этого слова: от постоянного функционирования общественных советов, общественных комитетов… до постоянной работы волонтеров-общественников в том или ином учреждении, ухода, помощи конкретным обитателям, вникания в их судьбу, конструктивного сотрудничества с администрацией и сотрудниками учреждения, оказания помощи в защите их прав, если в этом существует необходимость. Вот такое присутствие общества действительно обеспечивает должную «прозрачность», качественно меняет всю картину, приводит к нормализации обстановки, улучшению отношения «персонала» к «клиенту», повышению качества предоставляемых услуг.

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

В плане продвижения идеи общественного контроля в регионы России важным событием стало обращение (декабрь 2007 года) *Рабочей группы по разработке предложений по осуществлению гражданского контроля за обеспечением прав детей, оставшихся без попечения родителей в первые годы жизни* Общественной палаты Российской Федерации к руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу совершенствования механизмов профилактики сиротства, семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и создания региональных систем гражданского контроля в этой сфере. К обращению прилагался разработанный общественниками — экспертами Общественной палаты и Уполномоченного по правам человека в РФ проект модельного регионального Положения «*О порядке осуществления гражданского контроля за обеспечением прав лиц, проживающих (находящихся) в учреждениях социальной сферы и содействия общественных объединений деятельности данных учреждений в субъекте Российской Федерации*» (Обращение Рабочей группы ОП РФ, включая модельное Положение, прилагается на диске).

По поручению главы Министерства регионального развития России Д.Н. Козака от 25 декабря 2007 г. Обращение Рабочей группы Общественной палаты направлено руководителям всех субъектов Российской Федерации.

Тема общественного контроля была весомо представлена на II Гражданском форуме «Роль гражданских инициатив в развитии России в XXI веке» (Москва, 22 января 2008 года), в котором участвовали сотни представителей

регионов; в материалы профильных секций форума также было включено указанное модельное Положение.

В регионах России успешный пионерский опыт создания института общественного контроля, был реализован в Пермском крае, что стало результатом эффективной совместной работы органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации и общественных организаций, среди которых Пермский региональный правозащитный центр (создан в 1994 году) и Пермская гражданская палата (создана в 1996 году). В отдельных программах и визитах принимают участие также представители пермского отделения Общества «Мемориал», Фонда «Защита», Пермского медицинского правозащитного центра, Соликамского и Краснокамского правозащитных центров и др.[5]

В 2003 году идея общественного инспектирования интернатных учреждений получила поддержку администрации Пермской области. 4 апреля 2003 г. были проведены гражданские переговоры («Протокол-соглашение гражданских переговоров о введении общественного контроля интернатных учреждений Пермской области"[6]). 2 июля 2003 г. издано распоряжение губернатора Пермской области № 361-р «Об эксперименте по организации общественного контроля в интернатных, социально-реабилитационных учреждениях и домах ребенка города Перми и Пермского района», которым было утверждено соответствующее «Временное положение об общественном контроле"[7].

В соответствии с Положением, Общественный контроль осуществляется в учреждениях системы образования, здравоохранения и социальной защиты (детские дома и дома-интернаты, интернаты для престарелых и инвалидов, дома ребенка, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в том числе: социальные приюты для детей, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей (далее — интернатные учреждения).

Общественный контроль осуществляют общественные инспекторы.

Общественным инспектором может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, имеющий опыт защиты или содействия защите прав человека и гражданина.

Общественный инспектор не может находиться на службе в инспектируемом учреждении либо в вышестоящей организации, которой подчинено инспектируемое учреждение.

Общественными инспекторами не могут быть судьи, служащие органов власти, местного самоуправления, лица, находящиеся на действительной военной службе; сотрудники интернатных учреждений,

[5] Справка «О гражданском контроле закрытых и полузакрытых учреждений в Пермском Крае"http://pravorebenka.narod.ru/docs/2007/PERMOGK.doc (размещена на компакт-диске).

[6] См. http://www.prpc.ru/actual/assembly/pr0304_1.shtml

[7] См. http://www.prpc.ru/library/civ_11/08.shtml

Кандидатура общественного инспектора выдвигается съездом (конференцией) или общим собранием общественного объединения с учетом согласия кандидата на ведение указанной деятельности.

Общественный инспектор для обеспечения своей деятельности разрабатывает и реализует план мероприятий общественного контроля, обобщает материалы об обеспечении прав человека в интернатных учреждениях на основании итоговых документов (заключений) по результатам мероприятий общественного контроля, направляет общественному объединению, выдвинувшему его кандидатуру, а также в интернатное учреждение, органы власти, в ведении которых находится указанное учреждение, информацию по результатам общественного контроля.

Общественный инспектор согласовывает план мероприятий общественного контроля на время проведения эксперимента с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся интернатные учреждения.

Общественный инспектор вправе:

- в соответствии с планом мероприятий общественного контроля посещать интернатное учреждение с осмотром всех жилых и хозяйственных помещений, а в случае получения информации о грубых или существенных фактах нарушения прав граждан — осуществлять посещения интернатного учреждения немедленно без предварительного согласования с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- принимать обращения и жалобы от лиц, находящихся на содержании интернатного учреждения, по вопросам нарушения их прав и законных интересов;
- с согласия лиц, находящихся на содержании интернатного учреждения, или с согласия их законных представителей знакомиться с документами, на основании которых лицо содержится в данном учреждении, их личными делами, историями болезни, с любыми другими документами, связанными с их пребыванием в учреждении, а также снимать копии с указанных документов;
- беседовать с лицами, находящимися в интернатных учреждениях, без временных и количественных ограничений в условиях конфиденциальности, если только это не угрожает физической и психической безопасности самого лица и не нарушает внутреннего распорядка учреждения;
- пользоваться правом приема в первоочередном порядке руководителем интернатного учреждения, должностными лицами соответствующих исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы, связанные с обеспечением прав лиц, находящихся в интернатных учреждениях;
- осуществлять иные, не противоречащие законодательству, действия, направленные на достижение целей проведения общественного контроля.

По результатам общественного контроля общественный инспектор составляет заключение в письменной форме. В заключении может содержаться:

- указание на конкретные нарушения прав и свобод человека;
- предложение интернатным учреждениям, исполнительным органам государственной власти, органам местного самоуправления устранить выявленные в ходе общественного контроля нарушения прав и свобод человека и принять меры, направленные на предотвращение повторения выявленных фактов;
- предложение руководителям должностных лиц, виновных в нарушении прав и свобод человека, о наложении на них предусмотренных законодательством взысканий.

При выявлении фактов нарушения прав человека и гражданина заключение направляется администрации интернатного учреждения. В случае непринятия интернатным учреждением соответствующих мер по устранению указанных нарушений в срок, не превышающий 30 дней, заключение доводится до сведения исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, в ведении которых находится интернатное учреждение.

Исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления принимают меры по устранению выявленных нарушений, о чем в письменной форме информируют общественного инспектора.

В случае непринятия интернатным учреждением, исполнительным органом государственной власти, органами местного самоуправления исчерпывающих мер по устранению выявленных нарушений, общественный инспектор или общественное объединение, выдвинувшее его кандидатуру, принимают иные, не противоречащие законодательству, действия по устранению данных нарушений.

По результатам мероприятий общественного контроля общественный инспектор и общественное объединение, выдвинувшее его кандидатуру, также вправе:

- организовывать проведение независимой общественной экспертизы в случаях, требующих профессиональных знаний, с последующим направлением заключений экспертизы интернатным учреждениям, исполнительным органам государственной власти, органам местного самоуправления;
- при наличии спора, связанного с нарушением прав человека, проводить переговоры или иные согласительные процедуры;
- обобщать материалы об обеспечении прав человека в интернатных учреждениях и готовить отчеты с последующим его представлением в исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, средства массовой информации;
- предпринимать меры, направленные на оказание интернатным учреждениям благотворительной помощи, в том числе материальной, культурно-просветительской, волонтерской;
- содействовать социальной адаптации лиц после прекращения их пребывания в данных учреждениях;
- принимать иные меры, направленные на оказание содействия интернатному учреждению в соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Этот начавшийся в 2003 году эксперимент продолжает развиваться. Статья 11 («Формы гражданского участия в управлении делами государства») Устава Пермского края, утвержденного Законодательным собранием края 19 апреля 2007 г., гласит: «1. В соответствии с федеральными законами и законами Пермско-

го края граждане и их объединения вправе … осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Пермского края"[8].

В распоряжении губернатора Пермского края от 9 октября 2007 № 132-р «Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края», предусмотрено: «… в течение двух месяцев после завершения эксперимента разработать проект закона Пермского края «О гражданском контроле в Пермском крае"[9].

Одновременно в декабре 2003 года при ГУИН МЮ РФ по Пермской области был создан Общественный совет, в который вошли правозащитники, журналисты, представители религиозных организаций. Совет возглавил заместитель директора Пермского регионального правозащитного центра. Члены Общественного совета наделены правом уведомительного посещения любых исправительных учреждений Пермской области и регулярно этим правом пользуются.

К настоящему времени гражданский контроль мест лишения свободы находящихся в ведении ГУ ФСИН (СИЗО и колонии) и МВД (изоляторы временного содержания, вытрезвители и др.) осуществляется на основе соглашений, заключенных между Пермским региональным правозащитным центром и региональными Управлением исполнения наказаний и Управлением внутренних дел соответственно.

Пермскими общественными организациями были разработаны «Стандарт посещения интернатного учреждения в рамках эксперимента по организации общественного контроля» и анкеты руководителя дома-интерната для престарелых и инвалидов, для проживающих в этом доме; для руководителя детского дома и для воспитанника детского дома[10].

Позже этот опыт был суммирован в двух технологиях («Гражданский контроль в домах-интернатах для престарелых и инвалидов» и «Гражданский контроль в детских домах, школа-интернатах, реабилитационных центрах»), разработана общая методическая и нормативно-правовая база проведения контроля[11], а также сформулированы этические правила поведения общественного контролера[12]. На основании практического опыта были также разработаны методические материалы «Гражданский контроль в больнице», «Гражданский контроль в школе"[13].Если говорить о других регионах, то значимым

[8] См. http://www.perm.ru/files/19.04.07.DOC

[9] Указанные нормативные документы размещены на компакт-диске.

[10] Документы включены в прилагаемый компакт-диск.

[11] «О проведении общественного контроля интернатных учреждений» http://www.hro.org/editions/edu/2006/04/25.php

[12] И.В. Аверкиев «Как работать с властью. 'Пермские правила поведения'»: http://www.prpc.ru/averkiev/041110.shtml

[13] См. на сайте http://www.prpc.ru/reshr/privacy/pack.shtml

событием в плане утверждения региональных систем общественного контроля может стать принятие закона «О гражданском контроле в Ивановской области», проект которого, подготовленный группой депутатов Законодательного собрания Ивановской области, в настоящее время (декабрь 2008 года) находится на рассмотрении в профильных комиссиях Законодательного собрания области.

Кроме того, 31 октября с.г. Ивановский областной общественный Совет опекунов утвердил Положение «Об установлении гражданского контроля за областными государственными учреждениями, осуществляющими воспитание детей-сирот» (см. на диске), согласно которому контроль будет осуществляться инспекторами, избираемыми на заседаниях Ивановского областного общественного Совета опекунов. Нельзя не согласиться с авторами этой идеи, что «*общественный контроль поможет свежим взглядом посмотреть на работу детских домов и в конечном итоге поспособствует тому, чтобы жизнь детей-сирот в детских домах стала более комфортной (насколько это возможно)"*[14].

Ярким примером реализации независимого общественного контроля «через присутствие» является работа НПО «Волонтеры в помощь детям-сиротам» в детских отделениях больниц Московской области. В ноябре 2006 года это движение совместно с РОО «Право ребенка» направило письмо губернатору Московской области о проблеме примерно 600 отказных детей-сирот, длительное время находящихся в больницах Московской области до устройства в семью или передачи в дом ребенка.

В результате были приняты меры, которые позволили в значительной мере разрешить эту проблему. При этом весной 2007 года было заключено соглашение между Министерством здравоохранения Московской области и Фондом «Волонтеры в помощь детям-сиротам» о возможности посещения волонтерами малышей в больницах, оказания им гуманитарной либо развивающей помощи. Помимо непосредственной пользы детям, сам факт естественного присутствия в больнице «внешних наблюдателей» оздоровил обстановку, явился стимулом к тому, что ответственные руководители стали следить, чтобы эти дети не задерживались лишнее время в больницах (ранее они там просто вырастали, находясь в больничных условиях помногу месяцев, а в ряде случаев и лет). Это — характерный пример достижения позитивного результата общественного контроля.

Такого рода волонтерское движение в помощь отказникам в больницах существует во многих регионах России. Такой опыт «**общественного контроля через постоянное присутствие»,** создающий необходимую прозрачность и тем самым исключающий возможность повторения указанных массовых негативных ситуаций в будущем, может стать образцом для подражания. Не-

[14] http://www.depos.ru/family-year-2008/family-year-2008_1013.html

обходимо распространить эту практику и на дома ребенка, и на интернатные учреждения для старших детей, детей-инвалидов, психиатрические и иных больницы (естественно при условии соблюдения необходимых санитарных норм и прохождения допускаемыми в учреждения лицами предусмотренных законом и правилами проверочных мероприятий).

Так, на совещании в правительстве Красноярского края 29 сентября 2008 г. обсуждался вопрос о необходимости формирования системы общественного контроля за деятельностью медицинских учреждений края. При этом губернатор Красноярского края Александр Хлопонин поддержал идею создания общественных попечительских советов при крупных лечебных учреждениях краевого, районного и муниципального уровней. Такие советы могли бы разрабатывать конкретные предложения по улучшению качества медицинских услуг, готовить предложения по программам развития учреждений здравоохранения. «*Главное, — подчеркнул А. Хлопонин, — оценка эффективности работы лечебного учреждения должна быть увязана с зарплатой медицинских работников, стимулирующими надбавками, возможностью получения грантов. Без усиления общественного контроля нам этих задач не решить*"[15].

Организационным инструментом практической реализации общественного контроля могут стать региональные общественные палаты и общественные советы при муниципальных образованиях. Так, Законом Тверской области от 2 октября 2008 г. № 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области» среди целей и задач Общественной палаты определено: «*осуществление в соответствии с настоящим законом общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, государственных органов и органов местного самоуправления*» (пункт 5 статьи 2; полный текст закона прилагается на диске).

Вместе с тем вопрос о независимости от власти общественных структур, призванных осуществлять контроль этой самой власти, остается центральным и самым трудно решаемым. На заседании Комиссии Общественной палаты РФ по вопросам развития гражданского общества 29 октября 2008 г. был представлен очень важный и интересный опыт работы общественных советов муниципальных образований Тамбовской области и Общественного совета г. Томска (Томская городская палата общественности — ТГПО).

Опыт ТГПО, в том числе опыт осуществления общественного контроля, заслуживает особого внимания, поскольку является примером успешной реализации принципа независимости в сочетании с огромным авторитетом ТГПО и конструктивным сотрудничеством с властью, что позволяющего решать многие проблемы города Томска и близлежащих районов Томской области.

Независимость ТГПО гарантируется тем, что согласно Положению, «палата» является «самоформирующимся» органом: «*Членом Палаты может быть некоммерческая организация, имеющая статус юридического лица, либо устойчивое объединение граждан по месту жительства или по виду деятельности без регистрации в качестве юридического лица, вступившее в Палату в соответствии с настоящим Положением…*» (п. 1.5 Положения ТГПО). Положение дает определение понятия «устойчивое объединение граждан». Совет сопредседателей Палаты принимает мотивированное решение об отказе либо приеме в состав Палаты представителя (или представителей, не более трех), делегированного данной некоммерческой организацией. Решение Совета может быть оспорено Общим собранием ТГПО, которое также вправе менять состав Совета сопредседателей.

Среди целей и задач ТГПО предусматривается «*осуществление общественного контроля деятельности всех уровней публичной власти*» (п. 2.2.7 Положения). Сопредседатель ТГПО Александр Остроушко поясняет: «*Мы не выделяем общественный контроль как самостоятельную функцию. Для нас это неотрывно от действий по устранению недостатков. Например, год назад ТГПО рассматривала острую для всей страны проблему нехватки детских садов. Было заранее проведено необходимое исследование с привлечением председателей общественных советов микрорайонов г. Томска, опросами граждан и т.п. На это заседание ТГПО были приглашены руководители города, ответственные за социальную сферу, за детские сады в том числе. Интересно, что о многих острых проблемах, с которыми сталкиваются граждане, эти руководители впервые услышали на заседании ТГПО, когда были представлены результаты нашей экспертизы. По результатам обсуждения были предложены проекты решений с целью исправления ситуации, ТГПО совместно с властями была создана объединенная рабочая группа по доработке этих решений. В результате была принята городская программа «Дошкольник», и «лед тронулся»: стали ремонтироваться пустующие помещения, открывать в них новые детские сады и т.п. Год назад нехватка мест в детских садах Томска составляла 12 тысяч, а сейчас 10 тысяч, несмотря на то, что Томск город молодой, рождаемость у нас существенно выше, чем средняя по стране. И это только один из многих примеров деятельности ТГПО по организации общественного контроля, общественной экспертизы ситуации и последующего конструктивного влияния на власть».*

Согласно Александру Остроушко, ключевым является «*человеческий фактор»: «Без личности или групп, желающих влиять на власть в пользу общества, ничего не получится. Поиск таких личностей — основополагающий принцип деятельности, и моей, и моих коллег по ТГПО. Если я вижу, что человек сажает цветы на площадке у подъезда многоквартирного дома, то есть работает по своему желанию для общего блага, я понимаю — это «наш человек», подхожу, знакомлюсь. Когда я провожу собрания жильцов, например, по вопросам ЖКХ, то такие собрания всегда системообразующие, я не ухо-*

[15] http://www.newslab.ru/news/272116

жу с собрания, не создав системы: избрания домового комитета, председателя домкома. По любому направлению мы ищем, создаем группы активных граждан по тем или иным категориям.

ТГПО активно сотрудничает с исполнительной и законодательной властями г. Томска, профсоюзами, объединениями предпринимателей. Авторитет ТГПО позволяет решать в интересах населения многие вопросы даже в условиях конфликтных ситуаций.

Основное содержание механизма

Можно условно выделить три вида общественного контроля — каждый со своим «содержанием»:

1. Инспектирование учреждений разного профиля подготовленными, прошедшими специальное обучение общественными инспекторами. Именно на реализацию такого контроля мест принудительного содержания направлен вступивший в силу 1 сентября с.г. Федеральный закон «Об общественном контроле…». Технология и методика такого инспектирования — тема отдельной брошюры, основные элементы этой технологии описаны в предыдущей статье в сборнике 2007 года.
2. «Постоянное присутствие» общественников в учреждениях, систематическое оказание содействия в деятельности учреждения и помощи его обитателям. Содержание такого вида общественного контроля по сути просто: надо помогать, а контроль происходит «на автомате», в результате самого факта присутствия.
3. Широкий общественный контроль, в рамках взаимодействия общественных организаций и органов исполнительной власти, в том числе через создаваемые региональные общественные палаты и общественные советы муниципальных образований.

С точки зрения содержания общественного контроля первого вида (см. выше) представляет интерес проведенное весной 2008 года Центром «Демос» (Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества) исследование по теме «Общественный контроль, его сущность, проблемы и перспективы (по материалам опроса экспертов правозащитных организаций в регионах России)"[16]:

«Практически все опрошенные эксперты уверены, что общественный контроль **помогает чиновникам и сотрудникам правоохранительных органов** научиться чему-то новому… Сотрудники правоохранительных структур перенимают у общественных контролеров технологии работы, начинают использовать их в своей практике (адаптационные тренинги в исправительных учреждениях Красноярского края, введение новых методик работы с трудными подростками в детских комнатах милиции в Алтайском крае)…

Появляются новые площадки для взаимодействия, такие как общественные советы при правоохранительных органах, развивается практика совместных расследований (Краснодарский край), обучающих семинаров для сотрудников правоохранительных органов («Человек и закон» Республика Марий Эл, Комитет против пыток, Нижегородская область).

[16] http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1207757141

Этапы формирования и развития механизма

На практике можно предложить следующие этапы формирования и развиНа практике можно предложить следующие этапы формирования и развития в субъекте РФ общественного (гражданского) контроля в социальной сфере:

1) Издание поручения руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации руководству социальной сферы региона о проведении переговоров и достижении Соглашения о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в РФ и Комиссией Общественной палаты РФ по социальной и демографической политике в вопросе содействия данных федеральных структур в создании региональной системы гражданского контроля в социальной сфере, содействии неправительственных организаций — экспертов Уполномоченного по правам человека в РФ и Общественной палаты РФ в организации работы региональных школ общественного инспектора в учреждениях социальной сферы и соответствующей социальной рекламы и т.п.).
2) Проведение совещаний, «гражданских круглых столов» руководителей профильных ведомств, уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в субъекте РФ с общественными организациями субъекта РФ по вопросу организации прецедентных общественных инспекций в подведомственных данным ведомствам учреждениях и предприятиях.
3) Разработка правовой, процедурной, кадровой и методической базы гражданского контроля в субъекте РФ, в том числе с учетом предложений общественности, сформулированных в прилагаемом проекте модельного Положения «*О порядке осуществления гражданского контроля за обеспечением прав лиц, проживающих (находящихся) в учреждениях социальной сферы и содействия общественных объединений деятельности данных учреждений в субъекте Российской Федерации»*.
4) Формирование нормативным правовым актом руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации Комиссии по гражданскому контролю за обеспечением прав граждан, проживающих (находящихся) в учреждениях социальной сферы (Комиссии по ГКС). Наделение членов Комиссии по ГКС полномочиями общественного инспектора. Утверждение регламента Комиссии по ГКС.
5) Утверждение руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации образца удостоверения общественного инспектора в данном субъекте Российской Федерации и проведение мероприятия торжественного вручения удостове-

рений назначенным общественным инспекторам.

6) В целях расширения кадрового потенциала общественного контроля возложение на общественных инспекторов — членов Комиссии по ГКС задачи по формированию на территориях субъекта Федерации института добровольных помощников общественного инспектора из числа граждан, проживающих в непосредственной близости от подлежащих общественному контролю учреждений, из числа членов попечительских советов учреждений и т.п. Разработка нормативно-правовой базы деятельности добровольных помощников общественных инспекторов.
7) Указание руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации руководству профильных ведомств о направлении сотрудников ведомств и подчиненных им учреждений для прохождения обучения в школах общественных инспекторов в учреждениях социальной сферы совместно с общественными инспекторами и их помощниками с целью отработки технологии взаимодействия при осуществлении мероприятий общественного контроля.

Описание затрат

В соответствии с существующей практикой и в целях гарантированного обеспечения независимости гражданского контроля, организационное и финансовое обеспечение деятельности общественных инспекторов берут на себя неправительственные организации, выдвинувшие кандидатуру лица, наделенного правом осуществления инспекций.

Такой принцип устанавливается Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», так же как и в указанном проекте модельного Положения «О порядке осуществления гражданского контроля… в субъекте Российской Федерации».

Риски, связанные с реализацией механизма

Главным риском при реализации всех трех видов общественного контроля является утрата независимости общественного контроля от органов исполнительной либо местной власти, деятельность которых он призван контролировать. При утрате независимости общественный контроль потеряет смысл и превратится в декорацию, руководство субъекта Федерации будет лишено возможности получать информацию о недостатках в работе учреждений социальной сферы по предлагаемому «гражданскому каналу».

При организации инспекционных посещений гарантией сохранения независимости является избрание способа назначения общественных инспекторов, не связанного с органами, в подчинении которых находятся

контролируемые структуры. Такой принцип установлен Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания…».

В предложенном проекте модельного Положения о региональной системе общественного контроля в учреждениях социальной сферы общественных контролеров назначает глава региона. Однако для обеспечения независимости субъектов региональных систем гражданского контроля от субъектов социальной сферы, подлежащих контролю, предложено вовлечение в процедуру назначения общественных инспекторов Уполномоченного по правам человека в РФ и Общественной палаты РФ.

При осуществлении контроля в рамках модели «постоянного участия» общественников-волонтеров) в работе социальных учреждений угрозой является запрет на продолжение посещения учреждения и находящихся в нем лиц в качестве реакции на жалобы о выявленных недостатках. В этой связи необходима поддержка их деятельности органами исполнительной власти, СМИ и широкой общественности.

Информационные источники

I. Федеральное законодательство, методические и аналитические материалы

1. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"
2. Обращение Рабочей группы Общественной палаты РФ (с приложением проекта модельного Положения субъекта РФ «О порядке осуществления гражданского контроля за обеспечением прав лиц, проживающих (находящихся) в учреждениях социальной сферы и содействия общественных объединений деятельности данных учреждений в субъекте Российской Федерации»), декабрь 2007 г.
3. Гражданский контроль интернатов системы социальной защиты: «Методические рекомендации"
4. Гражданский контроль интернатов системы социальной защиты: «Проект Проверочного листа"
5. А.В. Бабушкин, «Общественный контроль за милицией"
6. Л. Волкова, А. Прибылов, «Общественный контроль в местах заключения», Москва 2004
7. "Справочник члена Совета Визитеров Великобритании"

II. Опыт субъектов Российской Федерации

8. Закон Тверской области от 2 октября 2008 г. № N 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области"
9. Положение «Об установлении гражданского контроля за областными государственными учреждениями, осуществляющими воспитание

детей-сирот» (Ивановская область).

10. Положение «Томской городской палаты общественности"
11. Распоряжение губернатора Пермской области от 02.07.2003. «Об эксперименте по организации общественного контроля в интернатных, социально-реабилитационных учреждениях и домах ребенка города Перми и Пермского района"
12. Распоряжение губернатора Пермского края 09 10 2007 № 132-р «Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края"
13. Проект закона «О гражданском контроле в Пермском крае"
14. Кратко о Гражданском контроле в Пермском крае
15. О. Кочева, И. Аверкиев, «Гражданский контроль: понятия и технологии"
16. Пермь: «Стандарт посещения интернатного учреждения"
17. Пермь: «Памятка о правилах посещения учреждения"
18. Пермь: «О проведении общественного контроля интернатных учреждений"
19. Пермь: Анкета для руководителя дома-интерната для престарелых и инвалидов
20. Пермь: Анкета для проживающих в доме-интернате для престарелых и инвалидов
21. Пермь: Анкета для руководителя детского дома
22. Пермь: Анкета для воспитанника детского дома
23. Пермь: «О проведении общественного контроля интернатных учреждений Гражданский контроль в Перми. Заключение по итогам общественного контроля образовательных и социально-реабилитационных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей г. Перми и Пермского района Пермской области"

Контактная информация

Аверкиев Игорь Валерьевич
Тел.:(3422) 33-40-63, (3422) 12-21-84
Председатель Гражданской палаты Пермского края
palata@prpc.ru
http://www.prpc.ru

Марголина Татьяна Ивановна
Тел.:/факс: (3422) 17-76-70 /35-14-57 / 35-10-35 /35-10-20
Уполномоченный по правам человека в Пермском крае
ombudsman@permregion.ru
http://uppc.perm.ru/

Краснослободцева Марина Ивановна

Тел.:(4752) 72-50-61
Секретарь Общественной палаты Тамбовской области
post@opto.tambov.gov.ru

Борщев Валерий Васильевич
Тел.:(495) 606-88-38, 8(916)588-64-67
Председатель Правления Фонда «Социальное партнерство"
sociopart@mail.ru
www.socialpartnership.ru

Яковлева Наталья Алексеевна
Тел.:(495) 607-44-40
Начальник Управления по правам ребенка аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ
Yakovleva@ropnet.ru
http://www.ombudsman.gov.ru/

Зыков Олег Владимирович
Тел.:(499) 126-34-75 /126-04-51, Факс: (499) 126-10-64
Член Общественной палаты РФ, Президент РБФ «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН)
http://www.nan.ru/

Колосков Сергей Александрович
Тел.:(495) 625-64-76
Президент Ассоциации родителей детей-инвалидов «Общество Даун-Синдром"
ads@rmt.ru ,
http://www.mdrr.org.ru

Виноградова Любовь Николаевна
Тел.:(495) 623-13-48
Исполнительный директор Независимой психиатрической ассоциации России
info@npar.ru,
http://www.aha.ru/~ipar/rus/

Альтшулер Борис Львович
Тел.:(495) 624-07-52, (495) 621-15-65
Председатель Правления РОО «Право ребенка»
right-child@mtu-net.ru
http://pravorebenka.narod.ru

Пронина Светлана Ивановна
Тел.: (495) 624-07-52, (495) 621-15-65
Руководитель проекта «Право ребенка на семью» РОО «Право ребенка»
right-child@mtu-net.ru

http://pravorebenka.narod.ru

Ковалева Наталья Львовна
Тел.: (4932) 411-215
Уполномоченный по правам ребенка в Ивановской области
irimois@rambler.ru

Глухов Алексей Владимирович
Тел.: (8352) 44-14-28
Руководитель правозащитной организации «Щит и меч» г. Чебоксары, Республика Чувашия
chuvhrc@spb.ru

Альшанская Елена Леонидовна
Тел.: (4964) 11-41-47, 8(916) 301-59-51
Руководитель фонда «Волонтеры — в помощь детям-сиротам», Московская область
poleles@yandex.ru
http://www.otkazniki.ru/

Кац Юрий Михайлович
Тел.:/факс: (4922) 23-38-07
Зам. председателя Владимирской областной общественной организации «Ассоциация родителей детей-инвалидов «Свет»
kats@light.elcom.ru
http://www.womnet.ru/db/russian/organiz/topics/org1664.html

Остроушко Александр Викторович
Тел.: (3822) 540-522
Сопредседатель «Томской городской палаты общественности»
ostsib@sibmail.com
ostsib@mail.ru

2.4. ТЕХНОЛОГИИ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ КАК МЕХАНИЗМ ЗАПУСКА СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ РЕФОРМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ (НА ПРИМЕРЕ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ РАБОТЫ ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В Г. ПЕРМИ)

И.В. АВЕРКИЕВ
Пермская гражданская палата

Введение

В марте и июне 2008 года коалиция общественных организаций Перми проводила гражданский контроль работы городского пассажирского транспорта. Был выявлен целый ряд нарушений и проблем в организации пассажирских перевозок как муниципальными, так и частными предприятиями.

Результаты обеих акций гражданского контроля привлекли большое внимание СМИ, последовала серия печатных и электронных публикаций. СМИ обращались за комментариями как к участникам и организаторам гражданского контроля, так и к руководителям соответствующих органов местного самоуправления.

После первой акции гражданского контроля состоялась встреча организаторов контроля с мэром Перми и расширенное совещание со специалистами Администрации Перми при участии главы Администрации.

В результате Администрация Перми и городской Комитет по транспорту приняли ряд мер, призванных повысить качество услуг городского пассажирского транспорта. В частности, были расторгнуты договоры с рядом наиболее недобросовестных автоперевозчиков. В каждом транспортном средстве была заведена «книга жалоб и предложений». Были установлены новые нормативы отчетности автоперевозчиков, касающиеся в основном соблюдения времени окончания движения, а также введена система электронного мониторинга соблюдения графиков движения на основе GPRS.

После второй акции гражданского контроля, когда выяснилось, что принятые администрацией меры не привели к улучшению ситуации, коалиция общественных организаций заявила о необходимости проведения кардинальной реформы всей системы городского пассажирского транспорта в интересах пассажиров.

В настоящее время в Администрации Перми проведена реорганизация городского Комитета по транспорту, произошла смена руководства, создан Департамент транспорта и дорог с более широким объемом ответственности и

полномочий. Разрабатывается и уже частично запущена реформа всей системы пассажирского транспорта.

Технология гражданского контроля работы пассажирского транспорта г. Перми

Цель реализованных мер гражданского контроля — повышение качества пассажироперевозок, оценка работы городского общественного транспорта с точки зрения соблюдения прав и интересов пассажиров. Основной задачей являлось выявление нарушений правил, стандартов и других публичных обязательств органов местного самоуправления в отношении городских пассажирских перевозок. При этом оценивалось соблюдение интервалов движения, своевременность начала и окончания движения по маршрутам, информирование пассажиров о маршрутах и интервалах движения. Был осуществлен мониторинг 59 автобусных, 12 троллейбусных и 10 трамвайных маршрутов.

Организатором гражданского контроля стала Пермская гражданская палата (ПМГ), участниками — 85 общественных наблюдателей от 16 общественных организаций, в том числе Центр ГРАНИ, Пермский интеллектуальный клуб IGC, Городской Совет ветеранов, Совет ветеранов Свердловского района г. Перми, Общество развития предпринимательских инициатив, Центр поддержки демократических молодежных инициатив, Ассоциация жертв политических репрессий, Международное общество «Мемориал», Квартальный комитет «Хохрякова», Пермский региональный правозащитный центр, Совет ТОС м/р «Городские горки», Ассоциация «ГОЛОС», Инициативная группа МИКАТУ, Группа «Студенческий актив», ПМСО «Урал-сервис», студенты ПГУ, ПГПУ.

Гражданский контроль осуществлялся на 11 остановочных пунктах. Остановки подбирались по трем параметрам:

1). соответствие числа остановок предполагаемому количеству общественных наблюдателей;
2). возможность наблюдать движение общественного транспорта на всех основных пассажиропотоках Перми;
3).охват максимально возможного числа автобусных, троллейбусных и трамвайных маршрутов.

Каждая акция гражданского контроля проводилась в течение одного дня. Контроль осуществлялся в пять «вахт», продолжительность каждой «вахты» — 90 минут. Время «вахт» соответствует основным периодам в ежедневной работе пассажирского транспорта.

«Вахты»:
7:30-9:00 — утренний час пик
10:00-11:30 — «дневное затишье»
17:00-18:30 — вечерний час пик

20:00-21:00 — «вечернее затишье»
22:30-24:00 — окончание движения

На каждой из 11 остановок гражданский контроль осуществлялся в течение всех пяти «вахт». Бригада гражданского контроля состояла из двух общественных наблюдателей. Одна вахта — одна бригада. Как правило, один общественный наблюдатель на протяжении акции участвовал в одной «вахте». Таким образом, в течение одной акции гражданского контроля нормальная занятость одного общественного наблюдателя — 90 минут.

Одна остановка — 5 «вахт», каждая «вахта» — по два общественных наблюдателя, всего в общественном контроле на каждой остановке принимали участие 10 общественных наблюдателей. Таким образом, для проведения гражданского контроля на 11 остановках необходимо 110 общественных наблюдателей. Реально каждая акция обходилась меньшим числом общественных наблюдателей, так как часть наблюдателей брали на себя по две «вахты» в течение акции.

Каждая бригада общественных наблюдателей во время своей «вахты» фиксировала результаты наблюдения в специальном протоколе по следующим параметрам:

— дата контроля;
— название остановочного пункта и направление движения;
— время начала и окончания контроля («вахты»);
— ФИО общественных контролеров и их контактная информация;
— время прибытия каждого транспортного средства на остановку;
— номер маршрута каждого транспортного средства;
— государственный номер каждого транспортного средства;
— наличие номера маршрута на лобовом, боковом и заднем стеклах каждого транспортного средства;
— наличие на остановке таблицы с номерами маршрутов, актуальность данной информации;
— наличие на остановке таблицы с интервалами движения для каждого из маршрутов;
— наличие на транспортных средствах маршрутных надписей на иностранных языках;
— трижды за время «вахты» фиксировалось количество пассажиров на остановке на «максимуме ожидания».

Каждой бригаде выдавались:

— подробная инструкция по проведению контроля и заполнению протокола наблюдения;
— необходимое количество протоколов наблюдения;
— удостоверение общественного наблюдателя на бланке Пермской гражданской палаты с указанием контактной информации организаторов контроля.

Каждая бригада общественных наблюдателей передавала протоколы наблюдения непосредственно в штаб акции или координаторам контроля в своих общественных организациях, которые, в свою очередь, передавали протоколы в штаб.

Данные протоколов обобщались организаторами контроля в сводных таблицах по остановкам, по вахтам и по маршрутам.

По сводным таблицам проводился анализ собранной информации. Задача анализа — сравнение зафиксированной ситуации с нормативной, выявление несоответствий и всех возможных закономерностей, объясняющих несоответствия. На основании результатов анализа был подготовлен отчет.

Отчет о результатах общественного контроля включал в себя следующую информацию:

— соблюдение интервалов движения в зависимости от времени суток;
— соблюдение интервалов движения на различных видах пассажирского транспорта с примерами по конкретным маршрутам;
— соблюдение времени окончания движения по маршрутам на различных видах пассажирского транспорта с примерами по конкретным маршрутам;
— список худших и лучших маршрутов с точки зрения соблюдения интервалов и времени окончания движения;
— соответствие маршрутной информации на остановках и на транспортных средствах существующим нормативам;
— выявленные закономерности, проблемы, типичные нарушения и т.д.;
— общие выводы о работе городского пассажирского транспорта, о его соответствии возложенным на него задачам и требуемым нормативам;
— предположения о причинах проблем, возникающих в работе городского пассажирского транспорта;
— предложения по улучшению ситуации.

Отчет по результатам второй акции гражданского контроля работы пассажирского транспорта включал в себя сравнительный анализ результатов первой и второй акции гражданского контроля.

По итогам обеих акций гражданского контроля проводились пресс-конференции, на которых присутствовали представители всех основных СМИ Перми. Отчет был опубликован на сайте ПГП.

Отчеты с соответствующими обращениями были направлены мэру г. Перми и руководителям всех профильных ведомств. Вся информация о результатах контроля направлялась и губернатору края.

Ситуация, зафиксированная гражданским контролем работы пассажирского транспорта г. Перми.

После первой акции гражданского контроля (13 марта 2008 года) была зафиксирована следующая ситуация (краткое изложение, подробнее см. в приложениях):

— В час пик и сразу после окончания рабочего дня транспорт ходит более или менее нормально. Интервалы в основном соблюдаются.
— Наиболее дисциплинированы водители троллейбусных маршрутов.
— Интервалы движения автобусов и трамваев после 21 часа не соблюдаются.
— Движение вечером — катастрофа!
— Трамваи заканчивают движение в среднем на 30 минут раньше и ходят в два раза реже, чем положено по нормативу.
— Автобусы ходят в два-три раза реже, чем положено.
— Автобусное сообщение с некоторыми микрорайонами фактически прекращается после 22.30, то есть за час-полтора раньше установленного времени.
— В среднем только половина транспортных средств оснащена маршрутными табличками в соответствии с нормативами.
— 35% автобусов имеют маршрутные надписи на иностранных языках.
— треть остановочных комплексов не имеет необходимой информации о маршрутах и интервалах движения.

Вторая акция гражданского контроля (26 июня 2008 года) выявила, что, несмотря на принятые муниципальными властями меры, ситуация с соблюдением интервалов и графика движения не только не улучшилась, но на некоторых маршрутах даже ухудшилась (подробнее см. в приложениях):

— Почти в четыре раза увеличилось число автобусных маршрутов, на которых грубо не соблюдаются интервалы движения в дневное и вечернее время.
— На половине автобусных и трамвайных маршрутов движение закончилось в среднем на 35 минут (от 10 до 80 минут) раньше положенного времени.
— Более чем в два раза увеличилось число остановочных комплексов, на которых отсутствовали информационные таблицы с интервалами, временем начала и окончания движения.
— По-прежнему значительная часть автобусов и троллейбусов не оснащена сзади номерными табличками и т.д.

Социальные эффекты гражданского контроля работы пассажирского транспорта г. Перми

Главное условие успеха технологии гражданского контроля — сама технологичность: строгое и единообразное соблюдение всеми участниками правил и процедур гражданского контроля; алгоритмизация и обязательное документирование всех основных действий в рамках контроля; систематизированная обработка и анализ полученных данных.

Почему это так важно? Потому, что результаты контроля обязательно будут подвергнуты тщательнейшему анализу на достоверность и объективность. Именно поэтому методическое обеспечение, организация и результаты контроля должны быть безупречными.

Только высокая технологичность гражданского контроля, дисциплина и ответственность общественных наблюдателей позволяют собрать достоверные и значимые данные о такой сложноструктурированной во времени и в пространстве деятельности, каковой является обеспечение пассажирских перевозок в миллионном городе.

Другие важные условия успешного проведения гражданского контроля:

- Оператором/координатором гражданского контроля должна стать некоммерческая организация, обладающая достаточным менеджерским потенциалом, опытом организации масштабных акций.
- Организация — оператор гражданского контроля должна иметь достаточно связей и авторитета в местном гражданском сообществе, чтобы привлечь достаточное число общественных наблюдателей из партнерских, дружественных организаций, или должна обладать серьезной собственной волонтерской базой.
- Организация-оператор должна иметь имидж, обеспечивающий минимальное доверие, а лучше — уважение со стороны СМИ и властей.
- Руководители муниципальных властей должны быть открытыми для гражданских инициатив.
- Максимальная сервисность, обеспечение всех возможных удобств для общественных наблюдателей, обязательные благодарственные письма и сувениры по итогам акции.
- Такое сложное и ответственное дело, как гражданский контроль, может запускаться только при наличии убедительной гипотезы (в данном случае: наличие хотя бы единичных фактов или косвенных данных, свидетельствующих о неблагополучии в работе транспорта, очевидное недовольство жителей, находящее свое проявление в жалобах, публикациях СМИ и т.п.).

Гражданский контроль в описанной технологии не нуждается в серьезном финансировании. Основные статьи расходов: менеджмент и тиражирование бланков протоколов и других документов.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

Материалы Пермской гражданской палаты

1. Гражданский контроль: что это, зачем это, и как это
2. Гражданский контроль: коротко и ясно
3. Гражданский контроль соблюдения графиков движения общественного транспорта. Инструкция для общественного наблюдателя
4. Титульный лист протокола гражданского контроля соблюдения графиков движения общественного транспорта г. Перми
5. Рабочий (полевой) протокол
6. Протокол соблюдения интервалов движения общественным транспортом г. Перми
7. Удостоверение общественного наблюдателя
8. Образец заполнения протокола соблюдения интервалов движения общественным транспортом г. Перми
9. Письмо главе города Перми об итогах двух этапов гражданского контроля пермского городского пассажирского транспорта
10. Основные статистические результаты I и II этапов гражданского контроля пермского городского пассажирского транспорта
11. Результаты гражданского контроля соблюдения интервалов движения по маршрутам городского пассажирского транспорта (автобусные, троллейбусные, трамвайные маршруты)
12. Результаты гражданского контроля своевременности окончания движения по маршрутам городского пассажирского транспорта (автобусные, троллейбусные, трамвайные маршруты)
13. Сводные результаты наблюдения по вахтам 13 марта 2008 года и 26 июня 2008 года (по порядку маршрутов)
14. Экспертное заключение по форме договора на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения города Перми, утвержденного постановлением Администрации города Перми от 12 января 2006 года № 8

2.5. ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (ОПЫТ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ)

П.Б. ШЕЛИЩ
Союз потребителей Российской Федерации

Зарождение структур гражданского общества, занимающихся защитой прав потребителя, в России произошло в конце 1980-х годов в условиях тотальной монополии государства на производство и распределение всех потребительских товаров и благ, массового недовольства населения дефицитом, низким качеством и своим бесправием перед продавцами и исполнителями услуг, низкого уровня правовой и товароведческой культуры потребителей.

Основными целями общественного движения по защите прав потребителей в те годы были: переход к рыночной экономике, формирование у потребителей правового сознания и создание устойчивой государственно-общественной системы защиты прав потребителей.

Первая цель была в основном достигнута к середине 1990-х годов, однако до сих пор высокая доля монополий на рынке, распространенность и безнаказанность картельных соглашений и фактов недобросовестной конкуренции остаются главным источником потребительских проблем. В результате, по данным опросов Союза потребителей России, с нарушениями своих прав хотя бы раз за год (в среднем — трижды) сталкиваются 80% потребителей. Вряд ли есть такая сфера, где права граждан нарушаются чаще и им причиняется больший материальный и моральный вред.

О реализации второй цели можно судить по данным упомянутых выше опросов, которые Союз потребителей России ежегодно проводит с 1994 года[1]. Доля лиц, которые определенно знают свои потребительские права, за 13 лет выросла с 20 до 32%, а доля тех, кто ничего о них не знает, уменьшилась вдвое — с 50 до 24%. С 34 до 62% выросла за последние 11 лет доля граждан, пытающихся восстановить свои нарушенные потребительские права. На

[1] СПРФ ежегодно опрашивает от 1200 до 1500 российских потребителей. Выборка репрезентативна для взрослого городского населения и охватывает от 30 до 35 регионов во всех федеральных округах России.

11% больше стало за эти годы тех, кому это удалось, на 5% больше еще добивающихся этого и надеющихся на положительный результат. Всего же добившихся успеха или движущихся к нему в 2007 году оказалось 83% от числа тех, кто решился защищать свои нарушенные права. Однако в последние годы рост такого рода позитивных показателей существенно замедлился, потому что в числе совсем не просвещенных потребителей остались в основном представители социально слабых слоев населения, нуждающихся в государственной поддержке, в том числе и правовой.

Рост правосознания потребителей при крайней неразвитости государственной и муниципальной правозащитной инфраструктуры сопровождался очень существенным повышением востребованности гражданских институтов, существующих в этой сфере. Число обращений граждан в региональные общества потребителей с конца 1990-х годов выросло втрое[2], но в последние годы этот рост замедлился, в определенной мере повторяя динамику правосознания потребителей. Одновременно замедлялось и развитие гражданских институтов защиты потребителей.

Как показал проведенный в октябре с.г. опрос региональных руководителей и активистов потребительского движения[3], 58% из них полагают, что потребительское движение в России находится в стадии развития, 23% считают, что оно пребывает в стагнации, а 9% — что оно деградирует. По мнению 56% опрошенных, потребительское движение сегодня — это объединение энтузиастов-общественников, стремящихся бескорыстно помогать людям. А для 44% — это объединение профессионалов, оказывающих востребованные услуги. Очевидно, что эффективные гражданские институты нуждаются и в тех, и в других (на разных этапах своего развития — в разных пропорциях). Те, кто позиционирует себя как общественники, и те, кто считает себя профессионалами, заинтересованы в создании устойчивой системы защиты прав потребителей (для первых это цель, а для вторых — надежный способ приложения своих сил).

Для более полной характеристики этого гражданского института следует указать, что, по данным органов государственной регистрации, на начало 2008 года в стране существовало 548 общественных объединений, уставы кото-

[2] В 2007 году только в региональные организации — члены Союза потребителей России обратились свыше 234 тыс. потребителей и, судя по результатам социологического опроса, 61% из них уже добились положительных результатов, а еще 33% надеются их получить. Всего же за 18 лет своего существования Союз потребителей не только оказал консультативную юридическую помощь 2,5 млн граждан, но и выиграл более 50 тыс. судебных исков в их интересах, провел для них 150 тыс. экспертиз.

[3] Всего было проинтервьюировано 40 руководителей и 26 активистов общественных объединений потребителей.

рых предусматривают защиту прав потребителей (десять лет назад таких организаций было зарегистрировано 698). В состав Союза потребителей России входят 107 региональных организаций, пять из которых являются ассоциациями, объединяющими около 30 местных обществ. По информации Роспотребнадзора и СПРФ существуют еще несколько десятков реально работающих потребительских организаций, не входящих в СПРФ. Остальные организации либо занимаются главным образом другой уставной деятельностью, либо фактически прекратили существование, либо работают на грани (а то и за гранью) закона и потому не заинтересованы в публичности.

Эффективные новые потребительские организации появляются очень редко, развитие многих действующих организаций остановилось: не получая внешней помощи, они с трудом поддерживают существование, выполняя минимум своих уставных обязанностей. При этом почти половина руководителей потребительских организаций отмечает давление на них со стороны бизнеса, по одной трети — давление со стороны правоохранительных органов и местных властей. Заметно тормозит развитие потребительского движения и негативно влияет на общественное отношение к нему распространение псевдопотребительских организаций, вымогающих у предпринимателей деньги под угрозой передачи сведений о нарушениях с их стороны в надзорные органы, либо навязывающих потребителям свои услуги по реализации более сложных и дорогих способов защиты нарушенных прав, чем это необходимо. Ясно, что подобное возможно, прежде всего, потому, что в РФ не создана эффективная система защиты прав потребителей.

Таким образом, перспективы общественного потребительского движения как важнейшего гражданского института сейчас прямо зависят от реализации третьей из его базовых целей — создания устойчивой системы защиты потребительских прав. При отсутствии такой системы гражданские организации выступают в качестве ее паллиатива и, одновременно, — в качестве «раздражителя» органов власти, подталкивающего их к ее созданию. После создания системы гражданские организации могут стать (а могут и не стать) ее важными элементами, потенциально сохраняя свою критическую функцию по отношению к системе в целом. Как показывает опыт, в тех регионах и городах, где началось формирование такой системы, именно гражданские организации оказывались инициаторами и модераторами этого процесса, основной механизм которого — разработка, продвижение и реализация целевых программ защиты прав потребителей.

Первые такие программы появились еще в 1992 году на родине общественного потребительского движения — в Санкт-Петербурге. Именно тогда правительство города утвердило две программы (бесплатной правовой помощи малоимущим потребителям и создания электронной базы учета потребительских претензий к качеству товаров и услуг), а Ленсовет проголосовал за их финансирование за счет средств городского бюджета. Эти программы вполне успешно выполнялись, прежде всего, городским обществом потребителей и могли бы стать ключевыми для городской системы защиты прав потребителей. Однако ни экономическая конъюнктура середины 1990-х годов (дефицит всех бюджетов), ни политическая (обострение борьбы и ослабление органов власти) этому не благоприятствовали, и петербургский опыт не только не получил распространения в стране, но и продолжения в городе.

Потребовалось почти 15 лет и кардинальное изменение экономической и политической ситуации в стране, чтобы идеология формирования системы защиты прав потребителей на основе целевых программ в городах и регионах обрела новую жизнь. Первая в России программа была разработана и принята областным законом 19 ноября 2007 года в Ростовской области, где наиболее высокая в стране концентрация активных общественных потребительских организаций. Следующими были Астрахань (программа утверждена решением городской Думы 29 ноября 2007 года) и Санкт-Петербург, где целевая программа была утверждена правительством города 11 декабря 2007 года и внесена в План развития потребительского рынка. В 2008 году такие программы были приняты в Якутии и Башкортостане, подготовлены в Краснодарском крае и ряде других регионов и городов.

Рассмотрим на примере Ростовской области **цели и задачи программного механизма защиты прав потребителей, его содержание и первые результаты использования.**

Областная целевая программа «Защита прав потребителей в Ростовской области»

Программа рассчитана на 2008-2010 годы и предусматривает финансирование из областного бюджета в объеме 30 млн рублей (по 10 млн ежегодно).

Цель Программы:

Создание в Ростовской области условий для эффективной защиты установленных законодательством прав потребителей.

Основные задачи (как они изложены в паспорте Программы):

1. Формирование системы обеспечения эффективной и доступной защиты прав потребителей в Ростовской области.
2. Содействие повышению правовой грамотности и информированности населения области в вопросах защиты прав потребителей, формирование навыков рационального потребительского поведения.
3. Повышение уровня правовой грамотности хозяйствующих субъектов, работающих на потребительском рынке области.
4. Обеспечение защиты населения области от недоброкачественных товаров (работ, услуг), в том числе посредством проведения сравнительных исследований и независимых потребительских экспертиз.

5. Содействие органам местного самоуправления в Ростовской области в решении задач по защите прав потребителей.
6. Стимулирование повышения качества продукции, товаров (работ, услуг), предоставляемых на потребительском рынке области.
7. Развитие системы подготовки и повышения квалификации кадров, работающих в системе защиты прав потребителей.
8. Поддержка общественных организаций, осуществляющих деятельность по обеспечению защиты прав потребителей в Ростовской области.

Ожидаемые конечные результаты реализации Программы:

- Уменьшение количества нарушений законодательства Российской Федерации в сфере потребительского рынка, связанных с незнанием предпринимателями, производителями, потребителями требований законодательных, нормативно-правовых актов Российской Федерации и Ростовской области на 10%.
- Увеличение доли потребительских споров, разрешаемых в досудебном порядке, на 20%.
- Повышение уровня правовой грамотности, информированности потребителей о потребительских свойствах товаров (работ, услуг), в том числе об изменениях в реформируемых секторах потребительского рынка (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, медицинские услуги и др.).
- Повышение уровня доступности информации о товарах (работах, услугах), необходимой потребителям для реализации предоставленных им законодательством прав.
- Стимулирование повышения качества товаров (работ, услуг), предоставляемых на потребительском рынке области.
- Повышение уровня доступности и оперативности защиты нарушенных прав потребителей.
- Повышение активности и эффективности деятельности общественных организаций потребителей.

Структура Программы

Программа включает четыре раздела:
— нормативно-правовое и организационное обеспечение;
— просвещение и информирование потребителей;
— профилактика и пресечение правонарушений в сфере защиты прав потребителей;
— кадровое обеспечение защиты прав потребителей.

После принятия Программы во всех муниципальных образованиях области были разработаны и утверждены мероприятия, направленные на обеспечение ее выполнения, а в городах Азове, Таганроге, Волгодонске, Белокалитвинском и Неклиновском районах приняты муниципальные программы, предусматривающие финансирование из местных бюджетов.

Уже в 2008 году — первом году реализации Программы — в ее рамках изданы наглядные информационные материалы и методические пособия, освещающие вопросы защиты прав потребителей при получении платных медицинских, образовательных, гостиничных, бытовых услуг, услуг в сфере «долевого» строительства, общественного питания и др. По этим темам проводились конференции и другие публичные обсуждения, широко освещавшиеся средствами массовой информации.

Наиболее важным событием первого программного года можно считать открытие **8 общественных приемных** для населения на базе действующих общественных организаций по защите прав потребителей. Здесь граждане могут получить бесплатную консультацию, а социально незащищенные потребители — и иную юридическую помощь. Такие общественные приемные действуют теперь в городах Волгодонске, Азове, Гуково, Шахтах, Каменске-Шахтинском, а также в Белокалитвинском, Целинском и Зимовниковском районах.

«Программный» статус общественных приемных существенно облегчает общественным организациям достижение одного из результатов Программы, очень важного для уже пострадавших потребителей, — возможности решать споры с продавцами или исполнителями услуг в досудебном порядке. Здесь видится важный элемент контура социального партнерства потребителей и предпринимателей под патронажем органов власти, когда последние уже самим включением этого вопроса в областную Программу и контролем за его решением явно усиливают позиции потребителей в их спорах с заведомо более сильной стороной на потребительском рынке — предпринимателями.

Другим важным элементом этого контура является задача **повышения уровня правовой грамотности предпринимателей,** работающих на потребительском рынке, которую органы власти ставят и финансируют, а общественные потребительские организации активно участвуют в ее решении. Так, Министерством экономики области были организованы зональные семинары для руководителей и специалистов хозяйствующих субъектов потребительского рынка, участникам которых разъяснялся порядок практического применения отдельных положений Закона о защите прав потребителей, рассматривались возможности разрешения конфликтных ситуаций с потребителями, порядок досудебного рассмотрения претензий, приводились примеры судебной практики по потребительским делам. В семинарах приняли участие свыше 1 тыс. человек из 11 городов и 18 районов области.

Наибольший эффект потребительское просвещение дает тогда, когда оно направлено на учащуюся молодежь. В соответствии с Программой для школьников, учащихся средних специальных учебных заведений, студентов разра-

ботаны **специальные образовательные учебно-методические комплексы,** включающие учебные видеофильмы об основах защиты прав потребителей, освоение которых должно содействовать не только повышению уровня правовой грамотности молодых людей, но и формированию у них высокой культуры потребления. С 2008 года обучение основам потребительских знаний началось в 40 школах области, в 14 средних специальных учебных заведениях и в шести высших учебных заведениях. Всего в этом году по программе должны обучиться более 5 тыс. человек.

В соответствии с Программой для жителей области создана также т**елефонная «горячая линия»** с многоканальной связью, по которой можно получить бесплатную юридическую консультацию, а также информацию об адресах, телефонах и компетенции государственных, муниципальных и общественных структур, осуществляющих защиту прав потребителей.

В рамках Программы создан **информационный портал** по потребительской тематике. В него вошел, в частности, банк судебных решений по потребительским спорам, который размещен в сети Интернет на сайте www.zpp-don.ru. Такой банк не только помогает потребителям правильно составить иск, а судьям — до принятия решения ознакомиться с судебной практикой по подобным делам, но и может уберечь предпринимателей — ответчиков по заведомо проигрышным для них делам от напрасных судебных расходов и последующих штрафов за отказ добровольно исполнить законное требование потребителя.

Там же размещена необходимая контактная информация, имеются странички по всем городам и районам области с информацией о деятельности муниципальных образований и общественных организаций в этой сфере, представлены образцы для составления потребителями претензий, исковых заявлений и пр.

Портал позволяет обеспечить эффективное взаимодействие участников потребительского рынка, в том числе подразделений и служб органов власти всех уровней, отвечающих за его регулирование и контроль, на основе автоматизации обмена ресурсами, открытости доступа к имеющейся информации.

Программой предусмотрено и использование **социальной рекламы,** которая призвана пробудить или усилить интерес и общества в целом, и предпринимателей к проблемам, связанным с защитой прав потребителей, к их нарушениям и эффективным методам защиты.

Значительные суммы выделяются Программой на **финансирование независимой потребительской экспертизы** в целях выявления совместно с надзорными и правоохранительными органами опасных, фальсифицированных и контрафактных товаров, реализуемых в торговой сети, а также сравнительных исследований качества конкурирующих между собой товаров.

В 2008 году по этому направлению Программы проводилась экспертиза

молочной, мясной, рыбной продукции, минеральной воды, безалкогольных напитков, подсолнечного масла, хлеба, фасованных круп, муки, яиц и полуфабрикатов, а также детских игрушек, бельевых и хлопчатобумажных изделий, кожаной обуви, парфюмерно-косметической продукции. По результатам экспертиз надзорные органы пресекали реализацию товаров, опасных для здоровья потребителя или для его кошелька. Результаты сравнительных исследований направлялись местным предприятиям-производителям, которые могли использовать их для повышения качества выпускаемой продукции.

Последствием публикации результатов таких экспертиз и исследований для некоторых предприятий-производителей стало сокращение объемов продаж. Так, одна из крупнейших мясоперерабатывающих компаний поначалу не признала объективность обнародованной информации, но после детального ознакомления с процедурами получения непонравившихся результатов обещала повысить качество выпускаемой продукции.

Это один из примеров значения Программы не только в плане социальной защиты населения, но и для обеспечения эффективной работы пресловутой «невидимой руки» рынка, которая остается слепой, когда потребитель не имеет достоверной информации о предлагаемых ему товарах.

Предусмотрены Программой и соревновательные стимулы в виде региональных рейтинговых конкурсов, которые проводились в области в течение всего года и широко освещались средствами массовой информации.

Для оценки эффективности действующей в области системы защиты прав потребителей в рамках Программы были проведены социологические опросы. Изучалась защищенность потребителей в сфере оказания платных медицинских услуг, платных образовательных услуг, услуг жилищно-коммунального хозяйства, в случаях приобретения некачественных товаров. Оценивалась эффективность работы в этой сфере органов местного самоуправления, областных и федеральных органов власти, а также состояние общественных организаций, уровень гражданской активности населения.

Сопоставление программных механизмов развития институтов гражданского общества

Стоит сопоставить ростовскую Программу с разделом 4 Плана мероприятий по развитию потребительского рынка на 2008-2011 годы, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга 11 декабря 2007 года.

План состоит из пяти разделов:

— обеспечение выполнения нормативов стандартов проживания в Санкт-Петербурге в области потребительского рынка;
— осуществление мероприятий по развитию рынка товаров и услуг Санкт-Петербурга;
— реализация мер по развитию социально ориентированного обслуживания населения в Санкт-Петербурге в сфере потребительского рынка;

— осуществление мероприятий по повышению эффективности защиты прав потребителей;
— содействие обеспечению кадрами организаций сферы потребительского рынка Санкт-Петербурга.

Хотя защита прав потребителей присутствует в названии лишь одного раздела, очевидно, что все они прямо направлены на интересы потребителей: на большую территориальную доступность для них товаров и услуг (раздел 1); на повышение разнообразия рыночных предложений и усиление конкуренции производителей и продавцов товаров, исполнителей работ и услуг (раздел 2); на удовлетворение нужд наиболее слабых потребителей — инвалидов, ветеранов и др. (раздел 3); на обеспечение более высокого уровня обслуживания (раздел 5).

Что касается раздела 4, то в нем, помимо возлагаемых на орган исполнительной власти постоянного мониторинга обращений граждан, взаимодействия с общественными потребительскими организациями и органами госнадзора и стимулирования добровольной сертификации продукции, предусмотрены мероприятия по трем основным направлениям: по правовой помощи потребителям, по информационно-просветительской работе и по оценке качества продукции (потребительской экспертизе).

Стоит отметить, что петербургская программа ставит, причем — на первое место, задачу организации взаимодействия между:
— городским органом управления, ответственным за защиту прав потребителей,
— профильными общественными объединениями,
— территориальными органами федеральных надзорных ведомств.

О реализации этой установки, очень важной для достижения целей программы, говорить пока рано. Однако уже есть информация о нежелании федеральных надзоров реально работать в рамках региональной программы в тех случаях, когда задача организации взаимодействия с ними не поставлена перед городским органом — оператором программы.

При значительно более простой (по сравнению с региональной целевой программой) форме и процедуре утверждения Плана и его соответствующего раздела петербургский механизм обеспечен финансированием, в разы большим, чем ростовский (как в абсолютном выражении, так и на душу населения региона). На четыре года предусмотрено выделение почти 174 млн рублей, в том числе в первом году реализации (2008) — 37 570 тыс. рублей. К сожалению, в отличие от Ростовской области в Санкт-Петербурге конкурсы на право выполнения городского госзаказа в рамках этого раздела Плана прошли только в ноябре, что делает выполнение ряда предусмотренных Планом и очень нужных потребителям мероприятий проблематичным. Можно надеяться, что эти издержки первопроходства городские власти преодолеют уже в следующем году.

Отдельно рассмотрим особенности целевой городской программы в г. Астрахани. При ее подготовке в качестве основы была взята ростовская областная программа. Заданный лимит финансирования программы — в 25 раз меньший, чем в Ростовской области — обусловил значительное сокращение состава мероприятий (до того минимума, дальнейшее уменьшение которого поставило бы под вопрос саму возможность достижения программных целей). Поскольку дефицит — характерное явление для большинства местных и региональных бюджетов, стоит описать, как распределяются в астраханской программе 400 тыс. бюджетных рублей, запланированных на ежегодное финансирование программы в течение 2008 — 2010 гг. Половина этих средств здесь направляется на потребительское просвещение и образование, четверть — на проведение экспертиз соответствия потребительских характеристик товаров объявленным производителем, От 70 до 50 тыс. руб. из оставшихся 100 тыс. намечено ежегодно направлять на обеспечение работы консультационных пунктов и горячих линий, остальное пойдет на создание банка данных о некачественных товарах и услугах и на подготовку исков в интересах низкодоходных потребителей.

Основные риски

Основные риски программного механизма развития институтов гражданского общества и социального партнерства в области защиты прав потребителей связаны с недофинансированием либо секвестированием таких программ в условиях экономического кризиса. Между тем кризис делает эти программы еще более актуальными, потому что при сокращении доходов населения, которыми чреват кризис, всякий материальный ущерб в результате нарушения потребительских прав становится еще более болезненным для человека, а невозможность восстановить нарушенные права воспринимается как вина власти, не способной защитить граждан от произвола. К тому же просвещение потребителей, начиная со школьной скамьи и до седых волос, может помочь им более рационально, а значит, экономно вести себя на рынке, избегая переплат и ненужных приобретений.

Еще один фактор риска — это монополизация государственного или муниципального заказа в рамках таких программ, которая, если ее допустить, неизбежно приведет к ухудшению качества оказываемых потребителям услуг и нерациональному расходованию бюджетных средств. Поэтому важно стимулировать появление новых претендентов и поддерживать определенный уровень конкуренции, в том числе между гражданскими организациями, работающими в этой сфере.

Третий фактор риска возникнет, если опыт разработки и реализации региональных и муниципальных программ в течение длительного времени не будет обобщаться и распространяться. Уровень и характер защищенности потребителей в разных регионах и городах в таком случае неизбежно ста-

нет разным, что вряд ли приемлемо. К тому же значительная часть товаров и услуг, в том числе и таких, к которым имеются массовые претензии потребителей, циркулирует не на региональных, а на общероссийском рынке, и не эффективно защищать от них граждан в каждом регионе отдельно. Поэтому наряду с региональными и муниципальными программами со временем должна быть создана и национальная программа защиты прав потребителей, которая в совокупности с вышеназванными программами образует завершенную систему, и в этой системе институты гражданского общества и социальное партнерство займут свое достойное место.

Информационные источники:

1. Информационный портал Союза потребителей Российской Федерации www.potrebitel.net.
2. Информационный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) www.gsen.ru.
3. Областная целевая программа «Защита прав потребителей в Ростовской области» на 2008 — 2010 годы — Приложение к Закону Ростовской области от 19 ноября 2007 г. № «Об Областной целевой программе «Защита прав потребителей в Ростовской области» на 2008 — 2010 годы.
4. Городская программа по защите прав потребителей «Уверенность производителю — качество потребителю». — Приложение к Решению Городской думы муниципального образования «Город Астрахань» от 29 ноября 2007 г. № 150.
5. План мероприятий по развитию потребительского рынка на 2008 — 2011 годы. — Утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 декабря 2007 г. № 1586.
6. Республиканская программа защиты прав потребителей Республики Башкортостан на 2008 — 2012 годы. — Утверждена постановлением Правительства Республики Башкортостан от 6 октября 2008 г. № 343.

Координаты контактных лиц

В Москве:

Прусаков Олег Владимирович, начальник Управления защиты прав потребителей Роспотребнадзора.Тел. (499)973-26-66, e-mail: prusakov_ov@gsen.ru.

Мясин Евгений Борисович, сопредседатель Союза потребителей Российской Федерации. Тел. (499)369-11-15, e-mail: evgmyasin@yandex.ru.

Шелищ Петр Борисович, председатель Союза потребителей Российской Федерации. Тел. (495)236-34-22, e-mail: shelisch@yandex.ru.

В Ростове-на-Дону:

Горбанева Ольга Павловна, начальник Управления потребительского рынка товаров и услуг Министерства экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области. Тел. (863)240-87-95, e-mail: dprtu@aaanet.ru.

Федирко Татьяна Ивановна, председатель Ростовского союза защиты прав потребителей, сопредседатель Союза потребителей России по Южному федеральному округу. Тел. (863)269-82-26, (928)616-12-22, e-mail: rspfedirko@yandex.ru.

В Санкт-Петербурге:

Кобицкий Аркадий Семенович, заместитель председателя Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли — начальник Управления потребительского рынка. Тел. (812)710-59-03, e-mail: d.kobitskiy@cedipt.spb.ru.

Козьякова Елена Борисовна, директор Фонда «Центр независимой потребительской экспертизы», сопредседатель Союза потребителей России. Тел. (812)274-10-36, (921) 962-18-23, e-mail: cnpe@yandex.ru.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Примерная структура типовой целевой программы по защите прав потребителей субъекта Российской Федерации (городского муниципального образования).
2. План мероприятий по развитию потребительского рынка Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы.
3. Областная целевая программа «Защита прав потребителей в Ростовской области» на 2008-2010 годы.
4. Городская целевая программа по защите прав потребителей «Уверенность производителю — качество потребителю» на 2008-2010 годы (г. Астрахань).
5. Республиканская программа защиты прав потребителей в Республике Башкортостан на 2008-2012 годы.

2.6. ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ (ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ КОНТРОЛЬ) КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

С.Г. МАКОВЕЦКАЯ
Институт национального проекта «Общественный договор» (Москва),
Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ, Пермь)

Цели и задачи гражданского мониторинга качества предоставления государственных услуг

Рассматриваемый в данной статье механизм гражданского мониторинга — «потребительского контроля» внедрения административных регламентов является действенным механизмом повышения качества государственных услуг, обеспечивающим, одновременно, рост общественного интереса и активной гражданской деятельности по эффективной реализации административной реформы в интересах населения.

Административный регламент — нормативный правовой акт, разрабатываемый и принимаемый органом исполнительной власти, который устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также описывает взаимодействие с юридическими и (или) физическими лицами при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Административные регламенты описывают формализованные правила взаимодействия физических и юридических лиц с органом власти. Поэтому административные регламенты нужны получателям услуг, так как дают им в концентрированном виде всю нужную информацию: от места и графика работы органа исполнительной власти до образцов документов, необходимых для получения государственной услуги и процедур обжалования нарушений.

Прозрачность и фиксированность правил становятся и мощным средством отстаивания своих интересов, и гарантией качества государственной услуги и ее предоставления.

Для органов исполнительной власти использование механизмов гражданской экспертизы и гражданского мониторинга позволяет обеспечить настройку «клиентоориентированного» предоставления государственных услуг.

В соответствии с требованиями Концепции административной реформы в Российской Федерации[1] можно выделить следующие возможные этапы взаимодействия органов исполнительной власти и гражданских организаций в процессе регламентации государственных услуг и функций[2].

Этап 1. Разработка административного регламента

— Исследование проблем и предпочтений получателей государственных услуг/функций (путем заказа специальных исследований, в том числе независимым гражданским центрам, а также с помощью консультаций с представителями «групп интересов» и защищающих их интересы общественными организациями).

— Предоставление возможности гражданским организациям участвовать в рабочих группах, проектирующих административный регламент (включение представителей НКО в состав рабочих групп).

— Предоставление возможности гражданским организациям ознакомиться с проектом административного регламента (размещение текста проекта на сайте, сбор экспертных мнений о проекте).

— Предоставление возможности гражданским организациям участвовать в экспертизе проекта административного регламента (сбор таких заключений и их учет в тексте регламента в соответствии с требованиями законодательства о разработке административных регламентов).

Этап 2. Практика внедрения административного регламента, оценка качества административного регламента

— Обеспечение участия гражданских организаций в процедурах анализа практики внедрения административных регламентов (фиксация соответствующих положений в текстах административных регламентов, включение представителей общественности в консультационные, экспертные и конфликтные органы, обеспечивающие реализацию регламентированной функции).

— Привлечение гражданских организаций к общественному мониторингу практики внедрения административных регламентов методом «контрольной закупки» (в том числе формируя соответствующие предложения для оплачиваемых работ в рамках НИР, мероприятий административной реформы и т.п.). Обеспечение условий участия гражданских ор-

[1] Концепция административной реформы в Российской Федерации утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

[2] См. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

ганизаций в конкурсах научно-исследовательских работ о результатах внедрения административных регламентов.
— Обсуждение результатов мониторинга внедрения административного регламента с участием представителей гражданского общества.
— Обеспечение рассмотрения инициативных проектов мониторинга НКО проблем внедрения административного регламента.
— Создание постоянных рабочих групп, временных круглых столов для обсуждения практики внедрения административных регламентов.
— Проблемные обсуждения практики внедрения административных регламентов в общественно-консультационных комиссиях, советах при органах исполнительной власти.
— Присутствие на дискуссионных общественных площадках, где обсуждаются проблемы взаимодействия с органами исполнительной власти.
— Рассмотрение результатов независимых общественных докладов о внедрении административных регламентов.

Этап 3. Изменение административного регламента

— Включение гражданских организаций в процесс пересмотра административных регламентов.
— Обеспечение оперативного рассмотрения жалоб, возникающих в процессе реализации административного регламента, анализ поступающих жалоб. Сбор экспертных мнений представителей НКО о системном характере возникающих проблем.
— Рассмотрение возникающих в процессе правоприменения административного регламента проблем с представителями групп получателей государственных услуг, в том числе с проблемными («дискриминированными») группами.

Для общественных организаций использование технологий гражданской экспертизы и гражданского мониторинга предоставления государственных услуг позволяет обеспечить анализ и исследование социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский субъект, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы или мониторинга. Возможные предметы гражданской экспертизы и мониторинга применительно к государственным услугам:

— практика реализации государственно-властной услуги — на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;
— соответствие практики реализации государственной услуги административному регламенту (государственному стандарту) данной услуги;
— соответствие условий предоставления государственной услуги интересам различных групп получателей услуги (целевых групп), а также интересам иных категорий граждан и организаций, общественным интересам.

Описание деятельности и результатов, достигнутых благодаря использованию механизма в наиболее успешных городах и регионах

Практические мероприятия по гражданскому мониторингу деятельности органов исполнительной власти, использующие в качестве предмета гражданского внимания реализацию ведомством административной реформы, были осуществлены Институтом национального проекта «Общественный договор» в 2006-2007 годах. Проект «Общественный мониторинг деятельности территориальных органов Антимонопольной службы России» был реализован в Воронежской, Ростовской, Новосибирской и Свердловской областях, Пермском и Хабаровском краях.

Материалы мониторинга и общественный доклад по его результатам были рассмотрены на заседании коллегии службы. Руководитель Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России И.Ю. Артемьев принял ряд внутренних нормативных актов, которые должны были решить выявленные общественниками проблемы, прежде всего, в отношении предоставления информации.

В 2008 году такой мониторинг проводится в 17 регионах страны специальными мониторинговыми группами общественно-консультативных советов при территориальных управлениях ФАС России.

В апреле-мае 2008 года пермский Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) провел мониторинг качества исполнения Федеральной регистрационной службой функции контроля общественных объединений и некоммерческих организаций (в соответствии с административным регламентом). Исследованием выявлены несоответствие регламента целям административной реформы, погрешности во внедрении регламентированных процедур, а главное — низкое качество юридической техники и коррупциогенность положений самого регламента. Помимо этого, анализ практики применения регламента показал высокий уровень издержек, которые несут НКО при их проверке, описывал обнаруженные «разрывы» в компетентности чиновников. В итоге члены объединенной рабочей группы правительственной комиссии по административной реформе, рассмотрев доклад о результатах мониторинга, направили его в адрес ключевых ведомств для принятия решений, реализация которых позволит внести в регламент изменения, облегчающие жизнь некоммерческого сектора. Методика оценки административных регламентов, разработанная специалистами Центра «ГРАНИ», рекомендована к применению для анализа других административных регламентов.

В июле-ноябре 2008 года ранее опробованные подходы были использованы для беспрецедентного в России эксперимента по гражданскому контролю органов исполнительной власти, проведенного экспертами Центра «ГРАНИ» и Института национального проекта «Общественный договор» совме-

стно с Государственным университетом — Высшая школа экономики.

Предметом эксперимента стало сравнение реального качества взаимодействия граждан и органов исполнительной власти с качеством, описанным в административных регламентах.

В рамках мониторинга было проведено свыше 670 экспериментов («контрольных закупок») по получению ста государственных услуг и функций в большинстве регионов России. Была проконтролирована работа региональных управлений 23 федеральных и более 50 региональных органов исполнительной власти. В деятельности участвовало свыше 150 гражданских активистов, представлявших 40 гражданских организаций и сетей.

Суть метода «контрольной закупки» (или «анонимной закупки»), предложенного Центром «ГРАНИ» для проведения мониторинга, заключалась в том, что добровольцы реально проходили все этапы процесса получения государственной услуги (пособия на ребенка, выдачи паспорта, получения архивной справки и др.) или участвовали в исполнении функции (например, проверка пожарной безопасности, лицензирование отдельных видов деятельности).

Гражданские эксперты проанализировали причины несоблюдения интересов граждан, факты нарушения прав человека, происходящие при получении государственных услуг, оценили издержки, которые несут люди из-за плохой работы чиновников, пробелы в информировании населения о порядке получения госуслуг и госфункций, ряд других проблем, связанных с внедрением административных регламентов. Были выявлены лучшая и худшая практики исполнения чиновниками административных регламентов.

Массированное применение метода «контрольной закупки» (непосредственное прохождение процедур получения государственной услуги) в ходе масштабного исследования в июле-октябре 2008 года показало, что использование данного метода в рамках устойчивой и регулярной практики взаимодействия органов исполнительной власти с общественными организациями и иными представителями гражданского общества по вопросам внедрения и правоприменения административных регламентов, проведения регулярной оценки качества исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) способно давать уникальные результаты, недостижимые (или трудно достижимые) другими способами.

Главным преимуществом метода является получение исходных (базовых) данных о качестве работы государственных ведомств (подведомственных учреждений) непосредственно от получателя государственной услуги (участника исполнения государственной функции). При этом эти данные являются комплексными и «живыми», так как получены в ходе непосредственного прохождения процедур получения услуги (исполнения функции).

В результате появляется возможность получить уникальную информацию «из первых рук» для оценки качества исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и качества применения конкретных административных регламентов с целью устранения выявленных недостатков.

Кроме того, использование метода «контрольной закупки» создает возможность обеспечения поддержки государственной политики, ее возможного одобрения «третьей стороной» — обществом, его наиболее активными представителями посредством их привлечения к процессу конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества с государством. В ходе упомянутого исследования летом — осенью 2008 года выяснилось, что именно метод «контрольной закупки» вызвал наибольший интерес представителей гражданских и аналитических организаций — участников исследования как новизной подхода, так и непосредственностью и актуальностью самого процесса.

Косвенным, но очень важным результатом применения метода стал следующий факт: те, кто участвовал в методическом обеспечении и непосредственном проведении «контрольных закупок», оказались наиболее информированными на публичных обсуждениях административных регламентов, проводившихся в тот же период. Их отличало заметно более высокое качество экспертных суждений по поводу актуального положения дел в области административной регламентации государственных функций. Таким образом, организация «контрольной закупки» может быть важным элементом в эшелонированной системе информирования гражданского сообщества с целью активизации его участия в реализации административной реформы.

Гражданские организации могут быть привлечены в качестве экспертов для проведения экспертизы проектов административных регламентов, общественных слушаний по проектам административных регламентов, экспертизы внедрения административных регламентов. В приложении к данной статье содержатся: описание параметров выбора процедуры проведения экспертизы для органов исполнительной власти, описание видов организаций — потенциальных участников независимой экспертизы и общественного мониторинга методом «контрольной закупки».

Основное содержание механизма потребительского контроля качества предоставления государственных услуг

Цель проводимого мониторинга — выявление качества исполнения административных регламентов методом независимого исследования. Под качеством исполнения административного регламента применительно к тестированию методом «контрольной закупки» понимается тождественность реального процесса исполнения функции его описанию в административном регламенте.

Задачи гражданского исследования:

— пройти процедуру получения государственной услуги с фиксацией доступных потребителю услуги характеристик этого процесса;
— сравнить полученные характеристики с аналогичными характеристиками, содержащимися в тексте административного регламента;
— выявить и описать полученные расхождения или зафиксировать сов-

падение практического исполнения процедур оказания услуги требованиям регламента.

Сопутствующей задачей мониторинга является необходимость выявления и фиксации качества регламентации с точки зрения получателей государственных услуг и лиц, участвующих в исполнении государственных функций. Это означает, что полученные результаты могут быть дополнительно оценены с точки зрения выявления лучшего качества (лучшей практики), либо могут давать представление о недостатках текста регламента, препятствующих качественному его исполнению.

В первом случае реальный процесс может не совпасть с описанным в регламенте, но эти расхождения связаны с его более «тонкой настройкой» для нужд и предпочтений граждан и юридических лиц или с оптимизацией процедур исполнения функций (предоставления услуг) на практике. Во втором случае могут быть выявлены недостатки в практике, вызывающие систематические нарекания граждан и представителей организаций, обусловленные тем, что именно такие процедуры зафиксированы в административном регламенте, либо, наоборот, регламент не решил задачи фиксации требуемого качества.

Объектом исследования при непосредственном прохождении процедур получения государственной услуги является процесс взаимодействия гражданина или юридического лица с органом исполнительной власти, а именно: деятельность организации (ее должностных лиц), связанная с взаимодействием с третьими лицами, обращающимися за получением услуги или участвующими в исполнении функции.

Предметом исследования являются характеристики процесса взаимодействия гражданина (юридического лица) и органа власти, установленные законодательством или внутренними нормативными актами в качестве регламентируемых правил и процедур взаимодействия, требований к среде взаимодействия (удобство, комфорт и т.п.), а также выявление среди параметров взаимодействия таких, которые особенно значимы для получателей услуги, в том числе являющиеся барьерами при получении услуги.

Суть метода «контрольной закупки» состоит в том, что информация о практике исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) собирается в процессе обращения за получением услуги, при этом исследователь обращается за получением услуги анонимно, обладая правами «обычного получателя» и не декларируя своих исследовательских целей. Он проходит все (или некоторые) этапы получения услуги — от поиска информации о правилах до получения результата — и фиксирует свои впечатления от процесса получения услуги, проблемы, вопросы и пути их разрешения.

Результатами исследования эффектов внедрения административных регламентов посредством «контрольной закупки» является описанная с использованием конкретных характеристик и зафиксированная практика взаимодействия гражданина (представителя организации) с органом исполнительной власти, позволяющая:

— оценить соблюдение обязательств перед получателями государственной услуги, закрепленных в административных регламентах;
— проверить соответствие сложившейся практики конкретным показателям административных процессов в текстах административных регламентов, в том числе выявить пробелы и проблемы, возникающие у одной или нескольких целевых групп;
— ревизовать соответствие действий сотрудников органа исполнительной власти установленным правилам;
— сравнить реальную практику с требованиями оптимизации процедур и процессов;
— замерить комфортность среды взаимодействия в конкретный момент;
— оценить издержки получателя в совокупности единичных процессов получения государственной услуги (исполнения функции) и т.д.

Метод дает информацию, например, о том, как на практике выглядит оценка получателем услуги ее характеристик на каждом этапе получения, которая практически не может быть получена иным путем. В этом смысле «контрольная закупка» обеспечивает высокую степень детализации получаемых сведений о практике применения административного регламента. Эффекты от внедрения метода «контрольной закупки» в практику деятельности органов исполнительной власти представляются значительно более широкими, нежели просто выявление качества внедрения регламентов и стандартов, и ведут к решению ряда задач административной реформы.

Описание шагов (этапов) по формированию и развитию механизма

Организатор контроля в ходе деятельности (отдельного проекта по контролю) должен решить комплекс задач в соответствии с видами деятельности:

— разработать программу эксперимента и сформировать методическое обеспечение и сопровождение исследования на основании анализа текста административного регламента и с учетом способа исследования — непосредственного прохождения процедуры получения государственной услуги;
— реализовать организационные работы для обеспечения исследования качества применения административных регламентов путем непосредственного прохождения процедуры получения государственной услуги: найти и обучить экспериментаторов — «агентов» закупки;
— осуществить эксперименты и наблюдения и получить значимую информацию для дальнейшей оценки качества применения административных регламентов;
— провести сравнение полученной информации с контрольными параметрами процесса взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти, гарантированными административным регламентом;
— представить полученную информацию в качестве «общественной по-

вестки дня» в реформировании деятельности органов власти, организовать взаимодействие с ними по поводу решения выявленных проблем (или распространения идентифицированного лучшего опыта); осуществить «гражданский перевод» полученной информации и сформированной позиции на понятный общественности язык и привлечь к ним внимание широкой общественности;

— информировать, помочь в формировании и поддержать гражданские коалиции заинтересованных организаций, представляющих целевые группы, интересы которых оказались нарушенными сложившейся практикой предоставления государственной услуги (дискриминированные группы); обеспечить их участие в публичных дискуссиях по результатам потребительского контроля;

— сделать потребительский контроль периодически повторяемым для закрепления изменений.

В приложении к данной статье приводятся описания этапов организации контрольной закупки, этапы программы исследования.

Описание затрат, связанных с реализацией механизма

Основные трудозатраты, связанные с обеспечением контроля, — это оплата труда экспертов. Анализ текста административного регламента, построение рабочей карты фиксации параметров процесса, интерпретация полученных данных могут составлять от трех до десяти экспертных дней.

Затраты на организационное сопровождение мероприятий контроля и продвижение его результатов сопоставимы с аналогичными затратами в рамках применения иных гражданских технологий и зависят от композиции конкретных мероприятий.

Основным отличием затрат на деятельность, связанную с реализацией предложенного механизма, является компенсация затрат на саму «контрольную закупку». Она связана как с издержками на выполнение условия для получения услуги (оплата пошлин, изготовление копий документов), так и с расходами на получение самой услуги (телефонная связь, транспортные расходы и т.п.), а также на обеспечение инструментов валидизации (подтверждения прохождения этапов): изготовление фотографий помещений, сканирование документов.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"
2. Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг

Контактная информация

1. **С.Г. Маковецкая,** программный директор ИНП «Общественный договор» (Москва), директор Центра гражданского анализа и независимых исследований (Пермь), sm@inp.ru
2. **К.А. Сулимов,** руководитель направления «Независимый мониторинг деятельности органов исполнительной власти» Центра гражданского анализа и независимых исследований (Пермь), sulimovk@yandex.ru
3. **Д.М. Сорк,** адвокат, эксперт Центра гражданского анализа и независимых исследований (Пермь), ИНП «Общественный договор» (Москва), dsork@inp.ru
4. **Т.И. Марголина,** заместитель председателя Ассоциации омбудсменов РФ, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, ombudsman@permregion.ru
5. **П.В. Чиков,** председатель Межрегиональной правозащитной ассоциации «АГОРА», agora-club@yandex.ru
6. **И.Н. Шолохов,** Казанский правозащитный центр, isholokhov@mail.ru
7. **И.В. Протасова,** руководитель правозащитной организации «Человек и закон» (Йошкар-Ола), manandlaw@mail.ru
8. **Е.А. Объездчикова,** руководитель организации «Молодежная правозащитная сеть» (Воронеж), alena@hrworld.ru
9. **А.В. Глухов,** руководитель правозащитной организации «Щит и меч» (Чувашия), lekseyskiy@rambler.ru

2.7. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

А.Ю. СУНГУРОВ
Санкт-Петербургский
гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

В Концепции административной реформы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2005 г. № 1789-р, поставлена задача создания организационных, нормативно-правовых и методических основ механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц, внедрение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц.

Одним из ключевых направлений реализации данного приоритета представляется повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти регионов и муниципальных образований с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации (омбудсменами).

Институт омбудсмена: краткая история появления и развития

В соответствии с современными представлениями, под омбудсменом понимается «достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений».

В Российской Федерации существование института Уполномоченного по правам человека зафиксировано в 103 статье Конституции РФ, в соответствии с которой «К ведению Государственной Думы относятся: …д) назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом».

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вводит также понятие об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации. Статья 5 этого закона гласит: «1. В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. 2. Финансирование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств субъекта Российской Федерации».

Впервые институт Уполномоченного по правам человека (институт регионального уполномоченного) появился в Республике Башкортостан. Это случилось в 1996 году (то есть еще до принятия Федерального закона). В 1997 году институт Уполномоченного был создан в Свердловской области, в 1998 году — в Смоленской, в 1999 году — в Астраханской и Саратовской областях, в 2000 — в Республике Татарстан и в Волгоградской области. В 2001 году этот институт существовал уже в девяти регионах, и процесс его распространения пошел быстрее.

К ноябрю 2008 года институт Уполномоченного по правам человека действует уже в 47 субъектах федерации, то есть более чем в половине регионов России. Кроме отмеченных выше семи регионов — «пионеров» этого процесса — он существует в Республиках: Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Коми, Мордовия и Саха (Якутия); в Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Удмуртской и Чеченской Республиках; в Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Ставропольском и Хабаровском краях; в Амурской, Архангельской, Брянской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Курской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новгородской, Омской, Орловской, Пензенской, Ростовской, Самарской и Тверской областях; в г. Санкт-Петербурге и в Ненецком автономном округе.

Направления деятельности института Уполномоченного по правам человека (на примере российских регионов)

В соответствии с законодательством, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а также уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации ведут свою деятельность в следующих направлениях:

1. Прием жалоб и обращений от жителей по поводу нарушения их прав.
2. В случае обнаружения в этих обращениях реальных оснований — самостоятельное (или с привлечением специалистов из правоохранительных или иных структур) расследование, выяснение обстоятельств нарушения прав человека. Такое расследование может быть ими инициировано и самостоятельно — на основании, например, информации, полученной из СМИ.
3. Подготовка заключений и рекомендаций по итогам расследования, направление их в соответствующие органы государственной власти с целью устранения выявленных нарушений.
4. На основе анализа и обобщения материалов о нарушении прав человека — подготовка ежегодных и специальных докладов о ситуации с правами человека, как направляемых в органы государственной власти, так и публикуемых в СМИ для информирования широкой общественности.
5. Деятельность по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина, приведение его в соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права, мониторинг законотворческих инициатив и правоприменительной практики.

6. Развитие правового просвещения и образования в области прав человека.

В качестве примера отметим тематику некоторых специальных докладов уполномоченных по правам человека из трех регионов России:

Брянская область:

- О соблюдении прав инвалидов в Брянской области (2007)
- О соблюдении прав граждан на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в Брянской области (2007)
- О соблюдении прав граждан при реализации Федеральной программы обеспечения необходимыми лекарственными средствами (2008)

Саратовская область:

- О работе органов местного самоуправления по развитию формы семейного воспитания — приемная семья (2005)
- Права граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг (2006)
- Соблюдение жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа на территории Саратовской области (2007)

Свердловская область:

- О нарушениях конституционных прав граждан по признакам пола и возраста в сфере труда. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области (2005)
- Люди на обочине. Специальный доклад о нарушении прав лиц без определенного места жительства и занятий (2006)
- Отказные дети. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области о нарушениях прав ребенка на заботу и воспитание со стороны родителей (2006)

В целом можно выделить следующие основные функции института Уполномоченного по правам человека:

- содействие более эффективной работе власти;
- содействие жителям в восстановлении нарушенных властью прав;
- реализация функции посредника, моста между обществом и властью;
- реализация функции внесудебного расследования.

Мы видим, что направления и функции обсуждаемого института полностью соответствуют целям и задачам административной реформы. Действительно, являя собой форму быстрого и экономичного обжалования гражданами неправомерных действий администрации, институт омбудсмена и способствует жителям в восстановлении их прав, и содействует повышению эффективности работы администрации. Так, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ рассматривают в среднем в год от 2 до 5 тыс. жалоб и обращений, существенная часть которых в результате деятельности Уполномоченного решается положительно.

При этом, в отличие, например, от института прокуратуры, Уполномоченный по правам человека действует на основе не только «писаного права», или буквы имеющегося закона, но и на основании понятия справедливости или понятия естественных прав человека, которые не дозволено нарушать и законодателю. Отсюда вытекают и задачи Уполномоченного по правам человека по совершенствованию законодательства — в ряде субъектов РФ (Республика Татарстан, Пермский край, Самарская и Смоленская области, г. Санкт-Петербург и др.) он обладает и правом законодательной инициативы.

Так, Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан (РТ) были разработаны и внесены на рассмотрение парламента 22 проекта законов, большинство из которых уже действует. Среди принятых законов можно отметить следующие:

- «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов РТ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина»;
- «О порядке рассмотрения обращений граждан в РТ»;
- «О национально-культурных автономиях в РТ»;
- «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни РТ и местного значения»;
- «Об опеке и попечительстве»;
- «О транспортном налоге» и др.

«Сильная модель» уполномоченного подразумевает также и его право обращения в Конституционный (Уставной) суды региона — в случае нарушения закрепленных в Конституции (Уставе) прав человека. Это закреплено нормативными актами, принятыми как представительной, так и исполнительной властью региона (Республики Башкортостан, Коми, Саха (Якутия) и Татарстан, Пермский край, Кемеровская область и др.).

Важно подчеркнуть, что, выявляя случаи «ненадлежащего администрирования» и предавая эти случаи гласности, институт омбудсмена является также одним из важных институтов ***предупреждения коррупции.*** Эта сторона его деятельности особенно важна в современной России, когда борьба против коррупции становится одной из наиболее актуальных задач и власти, и общества.

Очень важной для современной России и ее регионов является способность института Уполномоченного по правам человека стать своеобразным посредником, ***мостом между обществом и властью.*** Это свойство служить посредником, медиатором зафиксировано в самом названии французской версии этого института — ***Государственный медиатор.***

Таким образом, Уполномоченный по правам человека призван способствовать, а в ряде регионов — уже сейчас успешно способствует развитию диалога между властью и структурами гражданского общества. Такое направление его деятельности полностью соответствует решению четвертой из основных задач административной реформы — повышению эффективности взаи-

модействия органов исполнительной власти и гражданского общества, включающей также и повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Наконец, реализация Уполномоченным по правам человека ***функции внесудебного и (или) досудебного расследования*** неправомочных действий администрации определяет его важную роль в становлении у нас в стране системы административной юстиции (в широком понимании этого термина). С другой стороны, эта функция раскрывает его деятельность как часть системы восстановительного правосудия, идущего на смену традиционному для России правосудию карательному. В этом смысле деятельность Уполномоченного сходна с работой конфликтолога, который выявляет причину конфликта и приводит стороны к взаимоприемлемому решению. Особенно важен такой подход в системе ювенальной юстиции.

Модели (варианты) института Уполномоченного по правам человека

В первом приближении можно сформулировать две, относительно полярные модели института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: модель «сильного Уполномоченного» и модель «уважаемого бюро жалоб».

Для **модели «сильного Уполномоченного»** желательны, конечно, право законодательной инициативы и возможность обращения в Конституционный (Уставной) суд субъекта Федерации, закрепленные в соответствующем законе. Но не меньшую роль играет и личность самого Уполномоченного (не случайна персонификация этого института, заложенная в самом его названии). Важен предшествующий опыт омбудсмена — уважение к нему как личности, возникшее в результате его предыдущей работы, которое переносится и на новый, все еще не очень понятный многим, государственный институт. Например, региональным омбудсменом становится бывший прокурор края (Ставрополье) или области (Ростовская область), либо председатель областного суда (Омская область). Или же на эту должность назначается бывший заместитель губернатора (Алтайский и Пермский края, Амурская, Брянская, Липецкая, Новгородская и Тверская области). Еще один вариант — назначение на должность Уполномоченного по правам человека бывшего депутата областного парламента, влиятельного председателя комитета по законодательству (Карачаево-Черкесская Республика, Республики Коми и Татарстан).

Но главной характеристикой модели «сильного Уполномоченного» является все-таки публичный характер его деятельности, гармоничное сочетание как реактивного (работа с жалобами), так и проактивного компонентов его работы. Важна его настойчивость, чтобы по итогам ежегодных и специальных докладов принимались постановления правительства (Самарская и Свердловская области) или Законодательного собрания региона (Красноярский край), в которых намечались бы конкретные действия по устранению выявленных в этих докладах недостатков. В области гражданского образования уполномоченные могут стать инициаторами соответствующих областных программ (Брянская область) либо активными участниками их подготовки и реализации (Пермский край). В ряде регионов (например, в Смоленской области) Уполномоченный по правам человека вошел в состав областной комиссии по административной реформе.

Для **модели «уважаемого бюро жалоб»,** как следует из ее названия, характерна сосредоточенность преимущественно на работе с жалобами и обращениями жителей. Однако и эта работа не идет, как правило, особенно эффективно, так как основным ресурсом, заставляющим сотрудников региональных и местных администраций (а также региональных управлений федеральных служб) выполнять рекомендации Уполномоченного, являются его публичная известность и репутация. В такой ситуации его деятельность фактически сводится к переадресованию жалоб в инстанции и пересылке заявителю ответов, то есть, по сути, — к работе традиционного бюро жалоб, пусть и уважаемого.

Основные этапы создания института Уполномоченного в субъекте Российской Федерации

Так как должность Уполномоченного по правам человека учреждается в соответствии с законом субъекта Федерации, то прежде всего необходимо принятие соответствующего закона. Желательно также, чтобы должность Уполномоченного по правам человека была записана в Конституции (Уставе) субъекта Федерации, иначе противники создания такого института могут апеллировать к отсутствию в Уставе такой должности. Вместе с тем при наличии политической воли возможно и создание института с последующим внесением его в Устав вместе с другими назревшими изменениями.

Достаточно часто причиной нежелания создавать новый институт является недостаточное знание его функций и возможностей в повышении эффективности деятельности системы исполнительной власти как на уровне региональной администрации, так и местного самоуправления.

Важно подчеркнуть, что уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации во многих регионах достаточно эффективно влияют и на территориальные органы федеральной исполнительной власти в регионе, включая системы МВД и ФСИН, а также добиваются отмены или изменения приговоров судебной системы. Поэтому важным условием введения института Уполномоченного является информирование руководства региона о возможностях и перспективах этого института.

Еще одним аргументом для нежелания вводить институт Уполномоченного долгое время служило отсутствие опыта его деятельности, малое количество субъектов РФ, в которых он уже работает и, соответственно, примеров «для подражания». Сегодня, когда этот институт существует более чем в половине российских регионов, такой аргумент не выдерживает кри-

тики. Более того, руководители, отказывающиеся от введения института Уполномоченного, могут скоро оказаться в явном меньшинстве.

Иногда причиной торможения процесса создания института регионального омбудсмена служило отсутствие желательных для руководства региона кандидатур на вводимый пост. Вместе с тем опыт последних лет показал, что рекомендация, а затем и назначение на эту должность авторитетных сотрудников губернаторов в ранге его заместителей является не только вариантом «мягкой отставки» или «спокойного почетного места», но во многих случаях открывает новые ресурсы у назначенных лиц, реально содействующих повышению эффективности работы администрации.

Яркими примерами эффективной деятельности на посту Уполномоченного по правам человека может служить работа бывших заместителей губернатора в Брянской области, Алтайском и Пермском краях.

В других случаях такое назначение позволило создать полезное для региона поле деятельности для достигших пенсионного возраста федеральных государственных служащих — бывших прокуроров области или края (Ростовская область, Ставропольский край), председателя областного суда (Омская область), главного федерального инспектора Администрации Президента РФ (Республика Карелия), тем самым усиливая административный потенциал региона.

Итак, основными этапами создания института Уполномоченного по правам человека в субъектах Федерации являются:

1. Внесение позиции Уполномоченного по правам человека в Конституцию (Устав) субъекта РФ.
2. Разработка и принятие закона «Об Уполномоченном по правам человека».
3. Выдвижение и избрание Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.
4. Формирование аппарата Уполномоченного по правам человека.

Как повысить эффективность уже действующего в регионе института Уполномоченного по правам человека?

Основное направление повышения эффективности уже действующего института Уполномоченного — приближение этого института к описанной выше модели «сильного Уполномоченного». Для этого, прежде всего, стоит усовершенствовать региональный закон «Об Уполномоченном по правам человека», внеся в него, например, право законодательной инициативы. Вторым путем может быть подбор кандидатуры яркой и авторитетной личности на смену отработавшему свой срок региональному омбудсмену. Не менее важным может оказаться направление высокопрофессиональных сотрудников для работы в аппарате Уполномоченного, так как уважение к омбудсмену определяется во многом и уровнем профессионализма его аппарата.

Наконец, и это главное, таким путем может стать содействие уже работающему омбудсмену в усилении публичности, открытости его работы. Важной помощью в повышении эффективности института Уполномоченного по правам человека могло бы стать содействие в подготовке проекта решения правительства или областной Думы по ежегодному докладу Уполномоченного, в котором его рекомендации были бы трансформированы в проекты конкретных решений и поручений отдельным ведомствам исполнительной власти.

Затраты, связанные с учреждением и развитием института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ

Для реализации полномочий Уполномоченного по правам человека во всех субъектах РФ создается аппарат, численность которого зависит от возможностей соответствующего субъекта РФ. Так, численность аппарата варьирует от 5-6 человек (Карачаево-Черкесская Республика, Новгородская область) до 25 (г. Санкт-Петербург) или более 30 человек (Московская область). Средняя численность аппарата — 8-10 человек.

Опыт деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах федерации показывает, что расходы бюджета на их аппараты с лихвой окупаются. Происходит это благодаря рекомендациям — как повысить эффективность деятельности региональной администрации, органов местного самоуправления, а также территориальных представительств федеральных органов власти, которые Уполномоченный представляет в своих ежегодных и специальных докладах, в законодательных инициативах и экспертизе проектов нормативных актов, которые готовятся в его аппарате. Главное, однако, — восстановление нарушенных прав жителей региона и связанное с этим улучшение работы конкретных сотрудников исполнительной власти.

Риски, связанные с развитием института Уполномоченного по правам человека

Основным риском является то, что на месте Уполномоченного может оказаться человек со слабыми организаторскими способностями и низким горизонтом гражданского мышления, не видящий всех потенциальных возможностей нового института как для повышения эффективности работы исполнительной власти, так и для развития конструктивного сотрудничества властных и гражданских структур.

В этом случае есть опасность трансформации института в некое привилегированное бюро жалоб. Однако даже и в этом случае Уполномоченный и его аппарат будут помогать отдельным людям решать их проблемы и рекомендовать властным структурам варианты улучшения их работы, готовить и представлять ежегодные доклады, в которых будет содержаться анализ ситуации и процессов соблюдения прав человека.

Информационные источники

1. Федеральный конституционный закон № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в субъекта РФ»

2. Законы «Об Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ», доступные во всех поисковых юридических базах, на сайте «Региональный омбудсмен» (www.ombu.ru), поддерживаемом Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», а также на сайтах уполномоченных по правам человека в субъектах РФ
3. Ежегодные и специальные доклады уполномоченных, доступные на сайте «Региональный омбудсмен» (www.ombu.ru), поддерживаемом Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», а также на сайтах уполномоченных по правам человека в субъектах РФ
4. Аналитические материалы о развитии института Уполномоченного по правам человека, доступные в разделе «Библиотека» веб-сайта Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия» (www.strategy-spb.ru)
5. Монография А.Ю. Сунгурова «Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа)» — СПб.: Норма, 2005. — 384 с.
6. Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Материалы научно-практического семинара. Голицыно, 37.02 — 1.03.2006./ Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб.: Норма, 2006. — 184 с.
7. Институт омбудсмена как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей. / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб.: Норма, 2007. — 224 с.
8. Веб-сайт Уполномоченного по правам человека в РФ http://ombudsman.gov.ru
9. Веб-сайты уполномоченных по правам человека в субъектах РФ:
   1) Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан С.С. Алисултанова http://www.dagombu.ru
   2) Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия В.А. Сависько http://www.ombudsman.kalmportal.ru
   3) Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизов http://tatombudsman.ru
   4) Уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия) Ф.Н. Захарова (страница на официальном веб-сервере органов государственной власти Республики Саха (Якутия)) http://www.sakha.gov.ru/main.asp?c=3961
   5) Уполномоченный по правам человека в Удмуртской Республике М.К. Кокорин (страница на сайте Государственного Совета Удмуртской Республики) http://www.udmgossovet.ru/arkhiv/iii_sozv/deyatelnost/upolnomochenj
   6) Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике Н.С. Нухажиев http://www.chechenombudsman.ru
   7) Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузов (страница на сайте Алтайского краевого совета народных депутатов) http://www.altsovet.ru/humanrights

   8) Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисов http://www.upchkk.ru
   9) Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголина http://ombudsman.perm.ru
   10) Уполномоченный по правам человека в Приморском крае С.В. Жеков http://ombu.primorsky.ru
   11) Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае А.И. Селюков http://www.stavropol-ombudsman.ru
   12) Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае Ю.Н. Березуцкий http://www.pravo.khv.ru
   13) Уполномоченный по правам человека в Амурской области Л.С. Хащева (страница на официальном сайте Амурского областного совета народных депутатов) http://www.sndamur.ru/authorizedperson
   14) Уполномоченный по правам человека в Архангельской области Н.П. Ахраменко (страница на сайте администрации Архангельской области) www.pomorupolnom.ru
   15) Уполномоченный по правам человека в Астраханской области Ю.Н. Салтыков http://ast-ombu.teonet.ru
   16) Уполномоченный по правам человека в Брянской области Б.М. Копырнов http://www.upch.debryansk.ru
   17) Уполномоченный по правам человека в Иркутской области И.З. Зелент http://ombudsman.r38.ru
   18) Уполномоченный по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершинина http://www.ombudsman.nm.ru/
   19) Уполномоченный по правам человека в Калужской области Ю.И. Зельников http://ombudsman.kaluga.ru
   20) Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области Н.А. Волков http://www.ombudsmankuzbass.ru
   21) Уполномоченный по правам человека в Московской области А.Е. Жаров http://www.ombudsmanmo.ru
   22) Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области В.В. Ольнев (страница на сайте правительства Нижегородской области) http://www.government.nnov.ru/?id=19311
   23) Уполномоченный по правам человека в Новгородской области Г.С. Матвеева (страница на сайте администрации Новгородской области) http://niac.natm.ru/web.nsf/58921ab893fc9453c325665f005295fe/63d66451f7920144c325718b002d0064!OpenDocument
   24) Уполномоченный по правам человека в Омской области В.В. Пронников http://www.ombudsman.omsk.ru
   25) Уполномоченный по правам человека в Ростовской области А.И. Харьковский http://www.donland.ru/departments/department.asp?departmentId=9446
   26) Уполномоченный по правам человека в Самарской области И.А. Скупова http://www.ombudsman.samara.ru

27) Уполномоченный по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашова http://www.saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman/

28) Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова http://www.midural.ru/gov/PravaChel

29) Уполномоченный по правам человека в Смоленской области В.Н. Осин http://admin.smolensk.ru/~upolchel/

30) Уполномоченный по правам человека в Тверской области И.В. Блохина http://www.ombudsman-tver.ru

31) Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге И.П. Михайлов http://www.ombudsmanspb.ru/

Другие интернет-ресурсы:

1. Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» www.strategy-spb.ru
2. Российские омбудсмены. Уполномоченные по правам человека (специальная страница на портале «Права человека в России») http://hro1.org/taxonomy/term/116
3. Межрегиональный фонд «Объединение уполномоченных по правам человека» http://www.aombu.ru
4. АНО «ЮРИКС» — проект «Содействие деятельности аппаратов уполномоченных по правам человека в регионах РФ» http://www.jurix.ru/sections/programs/institutions/ombudsman.htm

Координаты контактных лиц профильных экспертных и ресурсных организаций

1. **Сунгуров Александр Юрьевич,** д.полит.н. президент Санкт-Пеьербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», заведующий отделением прикладной политологии СПб филиала ГУ — ВШЭ
   190005, Санкт-Петербург, Измайловский пр., д. 14, к. 424
   Тел.: (812) 712-66-12
   e-mail: asungurov@mail.ru
2. **Крыжов Сергей Борисович,** президент межрегионального Фонда «Объединение уполномоченных по правам человека«
   Тел.: (909) 161-02-29, факс (096)224-29-40
   e-mail: kryzhov@mail.ru

3 Механизмы участия НКО в оказании социальных услуг, финансируемых из бюджетных источников

К. Г. Чагин

3.1. МЕХАНИЗМЫ ДОСТУПА НКО К БЮДЖЕТНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ЦЕЛЕВЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ СУБСИДИИ В ФОРМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ВАУЧЕРОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ/ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ

К.Г. ЧАГИН
Фонд «Институт экономики города»

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

В настоящий момент одной из главных системных проблем рынка государственных и муниципальных услуг в российской социальной сфере является его монополизм, который царит здесь еще со времен государственной плановой экономики. Если с тех пор во многих областях государство отказалось от того, чтобы самому за свои же деньги выступать в роли поставщика услуг, перейдя к закупке необходимых услуг на появившемся рынке, то в этой сфере право оказывать услуги за счет бюджетных средств по-прежнему почти полностью принадлежит государственным и муниципальным учреждениям. Следовательно, этого права лишены негосударственные и немуниципальные поставщики таких услуг. Однако формально данное право существует — никто не запрещает этим поставщикам, например, участвовать в конкурсах государственного и муниципального заказа на соответствующие виды услуг, которые могут проводить органы государственной власти и органы местного самоуправления. Беда только в том, что бюджетные средства, выделяемые на оказание услуг социальной направленности, не могут быть «выставлены» на конкурс, так как они закреплены за государственными или муниципальными учреждениями. Учредители этих учреждений (а это и есть органы государственной власти и органы местного самоуправления) обязаны их финансировать. Получается, что если у распорядителя бюджетных средств имеются финансовые ресурсы для оказания какой-либо услуги, то он обязан отдать эти ресурсы «своему» учреждению, оказывающему эти услуги, а на конкурс в этом случае выставлять уже просто нечего.

Негатив такого монополизма заключается не только, да и не столько в том, что доступа к бюджетным ресурсам лишены негосударственные и немуниципальные поставщики. Хуже то, в этой ситуации может страдать потребитель услуг. Мало того, что он не может сам выбрать поставщика услуги в соответствии со своими индивидуальными предпочтениями и возможностями, даже тот, кто «выбирает» ему этого поставщика, на самом деле тоже не имеет никакого выбора. Если, например, распорядителя бюджетных средств не устраивает то, как оказывает услуги его учреждение, то и он не может его сменить на другого поставщика.

Технологически решить данную проблему может внедрение конкурентных механизмов организации предоставления государственных и муниципальных услуг в социальной сфере. К ним относятся механизмы целевой потребительской субсидии и государственного (или муниципального) заказа. В частности, применение этих механизмов обеспечивает доступ к бюджетным ресурсам, предназначенным для оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере, для общественных некоммерческих организаций, которые могут реально получать этот доступ в открытой конкурентной борьбе с другими поставщиками.

Механизм целевых потребительских субсидий в форме социальных ваучеров

Основное содержание механизма

Целевые потребительские субсидии являются видом потребительских субсидий. Ключевой принцип последних, в отличие от прямого финансирования поставщиков (сметное финансирование бюджетных учреждений, субсидия на выполнение задания автономному учреждению, государственный или муниципальный заказ), заключается в том, что финансовые средства бюджета направляются непосредственно потребителям (гражданам) и тем самым реализуется принцип «деньги следуют за потребителем». Особенностью целевой потребительской субсидии является ее **целевой** характер. Она выдается потребителям таким образом, чтобы тот использовал средства субсидии только на получение конкретных товаров или услуг, а не на что-то иное. Для этого могут применяться два способа.

Первый способ заключается в использовании современных банковских и электронных технологий и представляет перевод средств субсидии на специальный банковский счет потребителя в виде условно начисленных единиц, с которого потребитель может в пределах размера предоставленной субсидии произвести расчет этими единицами за те или иные товары или услуги у определенных поставщиков. Немедленно после этого расчета орган, предоставляющий субсидии (распорядитель бюджетных средств), перечисляет поставщику «настоящие» деньги в зависимости от количества реализованных условно начисленных единиц. Круг поставщиков, у которых потребитель может приобрести товары или услуги, опре-

деляется также тем органом, который предоставляет субсидии. Конкретным инструментом оплаты в данном случае может выступать банковская смарт-карта, которая «прокатывается» через установленный у поставщика терминал. Это способ достаточно прост в использовании, однако требует серьезных вложений для организации его применения (выпуск карт, их обслуживание), а кроме того, требует наличия у поставщиков специальных терминалов для работы со смарт-картами.

Второй способ менее «технократичен» и основан на технологии социального ваучера. Здесь субсидия выдается потребителю не в виде наличной или безналичной денежной выплаты, а в виде специального документа — ваучера (сертификата, талона), который имеет определенный денежный номинал и который получатель субсидии может обменять на конкретные услуги или товары у определенных поставщиков. Круг поставщиков, к которым может обратиться получатель субсидии, также заранее определяется распорядителем бюджетных средств. По завершении определенного периода поставщики товаров или услуг предъявляют распорядителю бюджетных средств полученные от потребителей ваучеры и получают от него оплату предоставленных услуг в размере, который зависит от количества «отоваренных» ваучеров.

Очевидно, что в современных российских условиях в силу своей «бумажной», а не «электронной» природы именно второй способ предоставления целевых потребительских субсидий (социальный ваучер) пока имеет большую практическую перспективу с точки зрения возможностей сегодняшнего дня. Впрочем, с ходом развития электронных технологий в нашей стране (в частности, распространения среди поставщиков услуг приема к оплате банковских карт) первый способ, основанный на электронных технологиях, постепенно будет находить все большее применение. Он уже в той или иной степени применяется в некоторых крупных российских городах в форме так называемых социальных карт.

В части повышения эффективности социальной политики применение механизма целевых потребительских субсидий в форме социальных ваучеров обеспечивает следующие выгоды:

1. **Баланс целевого назначения субсидии и свободы потребительского выбора гражданина.** С одной стороны, получатель целевой субсидии может потратить ее только на целевые товары или услуги, определенные распорядителем бюджетных средств (для расходования субсидии на другие нужды создаются специальные барьеры). С другой стороны, он имеет возможность самостоятельного выбора конкретного поставщика и конкретных товаров или услуг в соответствии с их конкурентными свойствами, а также в зависимости от своих индивидуальных предпочтений, возможностей и ограничений. Кроме того, как и в случае с денежной выплатой, потребитель имеет возможность комбинировать средства субсидии и свои собственные средства для получения услуги или товара более высокого качества или в большем объеме, но опять же оставаясь в «целевом поле».
2. **Возможность контроля качества работы поставщиков со стороны распорядителя бюджетных средств.** Чтобы получить право «отоваривать» ваучеры, поставщик должен пройти процедуру отбора, в ходе которой подтвердить свое соответствие требованиям, определенным распорядителем бюджетных средств (например, наличие лицензии, квалификация персонала). Это позволяет распорядителю бюджетных средств быть уверенным в том, что бюджетные деньги будут использованы для покупки услуги или товара надлежащего качества. Следует отметить, что процедура отбора поставщиков в том или ином виде нужна не только распорядителю бюджетных средств, но и клиентам и поставщикам. Клиентам она позволяет во избежание неприятных ситуаций «обходить стороной» тех поставщиков, которые по тем или иным причинам не имеют желания обслуживать данную клиентскую группу или работать на условиях ваучерной программы. Поставщикам же получаемая в ходе процедуры отбора «авторизация» предоставляет со стороны распорядителя бюджетных средств договорные гарантии оплаты услуг или товаров после того, как они будут оказаны получателям социальных ваучеров.
3. **Расходование бюджетных средств только по факту оказания услуги или отпуска товара потребителю.** Этим социальные ваучеры отличаются от механизмов прямого финансирования поставщиков, где расходование средств может происходить до обращения клиента к поставщику (например, предоплата при государственном или муниципальном заказе) или вообще независимо от того, обращались клиенты за услугами или нет (при сметном финансировании учреждений).
4. **Развитие конкуренции между поставщиками и увеличение числа поставщиков.** В части стимулирования конкуренции поставщиков технология социального ваучера обладает рядом особых свойств. Во-первых, при отборе поставщиков, получающих право «отоваривать» ваучеры, количество таких поставщиков не ограничивается. Это означает, что любой поставщик, подавший заявку на участие в ваучерной программе и отвечающий установленным требованиям, получает право «отоваривать» ваучеры. Во-вторых, процедура получения поставщиком этого права является упрощенной по сравнению с процедурами получения государственного или муниципального заказа — от поставщика лишь требуется заявить о своем желании участвовать в ваучерной программе и подтвердить свое соответствие установленным требованиям. В-третьих, поставщики имеют возможность получить это право не только в момент запуска ваучерной программы, но и присоединиться к участию в ней позд-

нее — уже в ходе ее реализации. Все это обеспечивает минимальные издержки как существующих, так и вновь образующихся поставщиков при входе в ваучерные программы, стимулирует увеличение их количества и тем самым повышает конкуренцию и предлагает получателям субсидий больший потребительский выбор.

5. **Прозрачность расходования бюджетных средств и снижение коррупционных рисков.** В случае с целевыми потребительскими субсидиями бюджетные средства прозрачно распределяются между потребителями. Перед самими потребителями происходит и реальная конкуренция поставщиков за бюджетные средства. Здесь реализуется известный принцип «деньги следуют за потребителем», а он, как известно, способен играть важную позитивную роль в развитии рынка негосударственных и немуниципальных поставщиков государственных или муниципальных услуг.

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

Технология социального ваучера довольно широко применяется за рубежом. Например, в США с ее помощью много лет реализовывалась Программа продовольственных талонов (Food Stamps). В ее рамках малоимущим гражданам предоставлялись специальные талоны, по которым они могли на определенную сумму приобретать продукты питания из установленного списка в тех магазинах, которые участвовали в этой программе (на дверях таких магазинов наклеивался специальный знак). В настоящий момент эта программа утратила свой «бумажный» характер и действует через платежные банковские смарт-карты. В муниципалитетах Дании по технологии социальных ваучеров организовано предоставление бытовых услуг (уборка, покупка продуктов, мытье окон, приготовление пищи и т.п.) одиноким пожилым гражданам. В Финляндии социальные ваучеры используются при предоставлении образовательных услуг для детей дошкольного возраста. Целевые потребительские субсидии также находят свое применение в таких странах, как Великобритания, Германия, Австралия, Новая Зеландия, Чили и др.

Появлению и развитию технологии социального ваучера на российской почве в немалой степени способствовала целенаправленная деятельность Института экономики города, который занимается методической разработкой, популяризацией и продвижением этой технологии в России. Впервые в России технология социальных ваучеров начала применяться в г. Владимире в 2005 году, где городская администрация решила таким образом организовывать горячее питание для одиноких и малоимущих граждан пожилого возраста. В прежние годы такие пенсионеры получали талоны на питание и обедали на них в одном из муниципальных кафе. Явными недостатками здесь было то, что пенсионерам, живущим далеко от этого кафе, было неудобно до него добираться, а само кафе было лишено экономических стимулов к поддержанию и повышению качества оказания услуг. После решения организовать предоставление этой помощи по технологии целевой потребительской субсидии городская администрация разработала положение о муниципальной программе осуществления горячего питания для остро нуждающихся пенсионеров. На основании этого положения был проведен отбор поставщиков питания, в котором приняли участие четыре столовые. Право предоставлять питание и получать за это оплату из городского бюджета получили две муниципальные столовые. Пенсионерам, имеющим право на питание, стали выдавать ваучеры номиналом в 40 рублей, при этом количество ваучеров на человека в зависимости от его дохода составляло от 30 до 45 ваучеров на один квартал. Получатели ваучеров стали самостоятельно выбирать столовую и питаться в ней, обменивая полученные ваучеры на горячие обеды. В начале каждого месяца городская администрация оплачивала поставщикам оказанные услуги в соответствии с количеством ваучеров, реализованных у них пенсионерами в течение предыдущего месяца. Всего клиентами данной программы в 2005 году стало более 150 человек, а сумма бюджетных средств, направленных на выполнение программы, составила 500 тыс. рублей.

В ходе подготовки программы высказывалось мнение: «Не правильнее было бы просто выдавать пожилым гражданам пособия на приобретение продуктов питания?». Однако в силу жизнеобеспечивающего характера помощи применение технологии социальных ваучеров городской администрацией было в данном случае совершенно осознанным и целесообразным. Во-первых, нужно было избежать нецелевого расходования средств — например, пожилой гражданин мог потратить деньги не на себя, а, скажем, на шоколадку внуку или у него могли отобрать деньги родственники (такое, к сожалению, случается). Во-вторых, важно было обеспечить получение пожилыми именно горячего питания.

Проведенная оценка программы показала, что клиенты (получатели субсидии) активно пользовались предоставленным им правом потребительского выбора. Предпочтения клиентов распределились между двумя отобранными столовыми примерно поровну, при этом половина клиентов питались как у одного, так и другого поставщика. Совершая свой индивидуальный выбор, клиенты руководствовались, главным образом, такими критериями, как удобство расположения поставщика, качество и разнообразие питания, а также доброжелательность и внимание персонала. Кроме того, реализация программы продемонстрировала высокую результативность в улучшении качества питания, а также содействовала части клиентов в поддержании и развитии их социальных связей. В 2006 году администрация города Владимира продолжила применять технологию социальных ваучеров для организации горячего питания одиноких малоиму-

щих граждан пожилого возраста, при этом право предоставлять горячее питание получили уже и частные столовые, изъявившие желание участвовать в программе и прошедшие процедуру квалификационного отбора. Для поддержания покупательной способности субсидии денежный номинал одного ваучера был увеличен до 50 рублей.

Как видно из этого примера, технология социального ваучера может реально повысить доступность, качество и результативность предоставляемой социальной помощи при сохранении прежних объемов ее бюджетного финансирования.

Во второй половине 2006 года технологию социальных ваучеров начала внедрять администрация города Арзамаса. С ее помощью предполагалось организовывать предоставление услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста, которые традиционно оказывались и оказываются муниципальными учреждениями дошкольного образования. В Арзамасе эта технология выступила в роли альтернативного подхода к решению проблемы нехватки мест в детских садах, характерной для многих российских городов.

Родителям детей в возрасте 2-4 лет, стоящих в очереди на место в детском саду, предлагается принять участие в программе целевых потребительских субсидий на оплату услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста. Ежемесячно они могут получать сертификат (ваучер), денежный номинал которого примерно равен среднему размеру месячных затрат бюджета города на содержание одного ребенка в муниципальных детских дошкольных учреждениях. В 2006 году он составлял 1200 рублей, а в 2008 году — 2 тыс. руб. Сертификат можно использовать для оплаты услуг поставщиков, комбинируя средства субсидии с собственными средствами. Поставщиками услуг могут стать любые юридические лица и частные предприниматели, которые отвечают таким требованиям городской администрации, как наличие педагогического образования, отсутствие инфекционных заболеваний, наличие соответствующего помещения для оказания услуги и т.д. Перевод поставщикам средств субсидий клиентов производится ежемесячно. На июль 2008 года в программе участвовали 11 поставщиков услуг (десять частных нянь и одна некоммерческая общественная организация) и 23 ребенка. При этом количество детей в программе постоянно меняется — приходят новые дети, часть детей покидает программу в связи с устройством в детский сад или с достижением пятилетнего возраста. Также меняется и число поставщиков услуг — в самом начале в программе участвовали только два поставщика (одна частная няня и одна общественная некоммерческая организация), потом появились новые поставщики, несколько частных нянь по личным причинам прекратили участие в программе. На 2008 год финансирование программы было предусмотрено в размере 554 тыс. рублей.

Несмотря на небольшой масштаб программы, ее пример наглядно демонстрирует, что технология социального ваучера может, во-первых, ре-

ально решать проблемы родителей с устройством ребенка в детский сад, а, во-вторых, содействовать увеличению на территории числа поставщиков дефицитной услуги без капитальных затрат на создание новых муниципальных или государственных поставщиков. В условиях, когда муниципальный бюджет не может выделить достаточно средств на строительство новых детских садов, эта технология может быть весьма востребованной именно в сфере присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста. Кроме того, в этой сфере данная технология может обеспечить достаточную гибкость в управлении бюджетными ресурсами при изменении спроса на услуги в силу тех или иных демографических причин.

Важно отметить, что особенностью применения технологии социальных ваучеров в городе Арзамасе было то, что она была призвана, в числе прочего, содействовать появлению в городе новых поставщиков услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста, и эта цель была достигнута. Таким образом, арзамасский опыт является свидетельством того, что технология социальных ваучеров может не только привлекать существующих поставщиков для оказания государственных и муниципальных услуг, но и способствовать развитию самого рынка поставщиков.

Еще одним интересным региональным опытом является применение технологии социальных ваучеров в Волгоградской области. В 2007 году областное Управление социальной защиты населения начало использовать данный механизм для обеспечения продуктами питания граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В предыдущие годы этот вид помощи предоставлялся через механизм государственного заказа — территориальный центр социального обслуживания проводил конкурс на поставку продуктов питания по определенному перечню, заключал договор с поставщиком, получал продукты и выдавал получателям помощи одинаковые и стандартные продуктовые наборы. Однако в практике этого подхода имелись серьезные недостатки. Во-первых, получатели помощи были лишены потребительского выбора и высказывали большое количество жалоб на ассортимент и качество продуктов, закупаемых органами социальной защиты населения. Например, в состав продовольственного набора, выдаваемого гражданину, включался сахар, даже если этот гражданин страдал сахарным диабетом, зачастую крупы оказывались зараженными жучком, тушенка — просроченной и несъедобной т.д. Во-вторых, сами органы социальной защиты населения испытывали значительные трудности с закупкой, хранением, фасовкой и раздачей продуктов.

В 2007 году в рамках эксперимента, который управление социальной защиты администрации Волгоградской области решило провести в городах Волжский и Камышин, бюджетные средства стали направлять непосредственно домохозяйствам — в виде социальных ваучеров (талонов) номиналом в 50 рублей. При этом общий размер субсидии домохозяйству на одно полугодие составлял от 350 до 1050 рублей в зависимости от числа членов до-

мохозяйства. Эти ваучеры можно было использовать для оплаты любых продуктов питания за исключением алкогольных напитков (включая пиво). Сделать это было можно в тех торговых предприятиях, которые подали заявку на участие в эксперименте и с которыми городские управления социальной защиты населения заключили соглашения о перечислении им средств субсидий граждан по факту отоваривания талонов и в зависимости от количества отоваренных талонов. На предоставление целевых потребительских субсидий в Волжском из областного бюджета было выделено 1,5 млн рублей, в Камышине — 500 тыс. рублей.

В 2007 году получателями талонов стали более 2 тыс. домохозяйств. Оценка эксперимента показала, что новый порядок оказания помощи горячо приветствуется ее получателями — главным преимуществом новой системы называлась, естественно, возможность самостоятельно выбирать продукты питания, а также расширение круга магазинов, где можно пользоваться этим выбором. Есть интерес к работе по технологии социальных ваучеров и со стороны поставщиков продуктов питания. В Волжском в программе сначала стали участвовать два торговых предприятия, затем к ним присоединились еще два магазина. В Камышине — только одно предприятие, имеющее в городе две торговые точки, потом у него появилось еще два конкурента.

Учитывая положительные результаты эксперимента, администрация Волгоградской области приняла решение о расширении географии применения технологии социальных ваучеров для обеспечения продуктами питания отдельных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В 2008 году эта технология стала применяться еще в девяти территориях области, в том числе и в Волгограде, а на ее реализацию из областного бюджета было выделено 7,5 млн рублей.

Помимо вышеперечисленных примеров известен опыт применения технологии социальных ваучеров для предоставления банных и парикмахерских услуг (г. Уссурийск Приморского края), а также для организации социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (Пермский край и Тюменская область).

Таким образом, первый небольшой российский опыт использования технологии социального ваучера как формы целевой потребительской субсидии говорит о том, что эта технология, в принципе, применима в российских условиях и может реально повышать эффективность социальной политики.

Этапы формирования и развития механизма

Первым шагом по внедрению механизма социального ваучера как формы целевой потребительской субсидии должен стать выбор той «сервисной темы», где применение этого механизма целесообразно и возможно. Очевидно, что на этот выбор влияет большое количество факторов, к которым относятся:

1. ***Фактическое наличие или возможное появление на территории минимум двух поставщиков услуги.*** Если на территории существует (и по объективным обстоятельствам потенциально может существовать) только один поставщик услуги, то применение технологии социальных ваучеров не будет иметь смысла в части обеспечения потребительского выбора. Однако следует помнить, что иногда само внедрение технологии социальных ваучеров может быть стимулом для появления на территории новых поставщиков услуги.
2. ***Способность потребителей услуги осуществлять самостоятельный выбор поставщика услуги.*** В целом применение технологии целевой потребительской субсидии как таковой, а не прямого финансирования поставщика услуги целесообразно лишь тогда, когда получатели субсидии могут считаться достаточно ***заинтересованными, дееспособными*** и ***компетентными*** для того, чтобы самостоятельно выбирать поставщика данной услуги.
3. ***Возможность заранее определить конкретных потребителей услуги.*** Несомненно, что использование технологии целевой потребительской субсидии не имеет смысла и, более того, принципиально невозможно, когда услуга носит экстренный или анонимный характер, например, услуги службы спасения или психологическое консультирование по телефону. Вопрос, кому в таких случаях можно заранее выдать социальные ваучеры, остается без ответа.
4. ***Необходимость целевого характера предоставления той или иной услуги.*** Если вопрос о том, как и на что получатель помощи потратит полученные средства, не является принципиальным для распорядителя бюджетных средств, то более простым способом оказания помощи может быть предоставление обычной денежной выплаты. Если же распорядитель бюджетных средств стремится к тому, чтобы получатель помощи потратил полученные средства именно на то, на что эти средства ему выдаются, то целесообразным может быть именно применение целевых потребительских субсидий.
5. ***Реальные возможности для выдачи социальных ваучеров потребителям услуги.*** Если потребители услуги проживают на значительном расстоянии от расположения того административного органа, который может заниматься выдачей социальных ваучеров, то применение данной технологии может привести к заметным издержкам (например, в сельской местности).

Вторым шагом является решение финансового вопроса, а именно — определение размера целевой потребительской субсидии (денежного номинала сертификата ваучера, сертификата, талона) и общей суммы, которую распорядитель бюджетных средств готов потратить на предоставление субсидий.

Третий шаг заключается в решении комплекса вопросов, итогом которого будет создание и принятие следующих нормативных и рабочих документов:

1. Порядок предоставления целевых потребительских субсидий.
2. Форма заявки поставщика на оказание услуг по целевым потребительским субсидиям.
3. Форма приказа руководителя распорядителя бюджетных средств о заключении соглашения с поставщиком или об отказе в заключении этого соглашения.
4. Форма соглашения с поставщиком.
5. Форма заявления гражданина на получение целевой потребительской субсидии.
6. Форма социального ваучера (сертификата, талона).

Описание затрат

При реализации механизма целевых потребительских субсидий в форме социальных ваучеров распорядитель бюджетных средств помимо прямых расходов на предоставление субсидий будет нести следующие административные и трудовые затраты:

1. Размещение в средствах массовой информации приглашения поставщикам подать заявку на оказание услуг по целевым потребительским субсидиям и адресное информирование потенциальных поставщиков.
2. Прием заявок от поставщиков, проведение отбора и заключение соглашений с поставщиками, прошедшими отбор. Данное действие проводится постоянно в течение предоставления целевых потребительских субсидий по мере поступления заявок от поставщиков.
3. Изготовление социальных ваучеров. Это осуществляется как типографским способом, так и путем обычной распечатки на офисном принтере.
4. Прием заявителей на получение целевой потребительской субсидии, проверка их права на получение субсидии и выдача им социальных ваучеров и информации о тех поставщиках, которые прошли отбор.
5. Ежемесячный прием у поставщиков «отоваренных» социальных ваучеров и перечисление им средств целевых потребительских субсидий клиентов.

Риски, связанные с реализацией механизма

Самый главный риск реализации механизма целевой потребительской субсидии заключается в его «экзотическом» характере в контексте существующих традиций и стереотипов. Непривычно здесь то, что окончательное решение (кто получит бюджетные деньги за услугу) принимает сам потребитель услуги, а не чиновник. В этой связи особенно показателен описанный выше опыт г. Владимира, ставшего пионером в применении социального ваучера. В начале реализации «ваучерной» программы в 2005 году при отборе поставщиков потребительский выбор был произвольно сужен до двух столовых, являющихся муниципальными предприятиями. Примечательны и мотивы, которыми руководствовалась городская администрация при отказе частным столовым в заключении соглашений. В первом случае отказ был обоснован тем, что частная столовая находится на втором этаже и пенсионерам будет трудно подниматься по лестнице. Во втором — мотивом было то, что, по мнению некоторых сотрудников администрации, еда, предлагаемая частной столовой, недостаточно вкусна. Безусловно, эти мотивы являются проявлением излишнего патернализма и мнимой заботы о клиентах, неприемлемых при применении целевой потребительской субсидии. Ведь тем самым часть клиентов, которым проще подняться по лестнице в столовую, находящуюся в их районе, а не ехать в «одноэтажную» столовую в соседний район, была волевым решением администрации лишена этой возможности. Также неправильным с точки зрения обеспечения потребительского выбора представляется стремление администрации решить за самих потребителей вопрос о том, где еда вкуснее (как говорится, о вкусах не спорят!). Кроме того, обосновывая выбор именно муниципальных столовых, администрация приводила довод, что работу этих предприятий можно «контролировать», а работу частных столовых — нет. Такой аргумент не выдерживает критики — не только потому, что представители администрации затруднились обозначить конкретные формы «контроля», но и, главным образом, потому, что при применении целевой потребительской субсидии функцию такого «контроля» осуществляет сам потребитель, выбирая того или иного поставщика. Для этого необходимо обеспечить ему максимально широкий выбор поставщиков, а не сужать его искусственно.

Другим риском является возможная попытка распорядителей бюджетных средств реализовывать идею целевой потребительской субсидии через механизм муниципального или государственного заказа.

Во-первых, отбор поставщиков при механизме социального ваучера и конкурс при механизме заказа выполняют совершенно разные задачи: в первом случае определение как можно большего числа поставщиков, отвечающих требованиям отбора (чем больше поставщиков, тем лучше потребителю), а во втором — определение одного, наилучшего поставщика.

Во-вторых, между социальным ваучером и заказом существуют серьезные различия в требованиях к поставщикам услуг. Например, требование к поставщику не иметь задолженности по налоговым платежам и доказать это предоставлением соответствующей справки из налоговых органов оправданно при заказе, где может предусматриваться предоплата услуг, но совершенно неоправданно при использовании социальных ваучеров, поскольку они предусматривают оплату услуг только по факту их оказания. Следует помнить, что излишние административные барьеры, не-

оправданная сложность процедур могут привести к тому, что поставщики не захотят участвовать в квалификационном отборе.

В-третьих, если при использовании механизма социального ваучера применяется конкурсная процедура (выбор одного наилучшего поставщика), это искажает представления об этой технологии как у распорядителя бюджетных средств, так и у самих поставщиков, что, в конечном счете, приводит к необоснованному ограничению числа поставщиков (раз это конкурс, то кому-то обязательно нужно отказать) и, следовательно, вредит интересам потребителя.

В-четвертых, применение механизма заказа не позволяет реализовывать важнейший принцип целевой потребительской субсидии — возможность новым поставщикам присоединиться к участию в ваучерной программе после начала ее реализации.

Таким образом, механизмы заказа и социального ваучера противоречат друг другу. Попытка реализовывать технологию социального ваучера через механизм заказа либо ведет к нарушению многих положений законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов (например, при ваучере принципиально не может быть установлена начальная цена контракта, так как если к поставщику никто не принес свои ваучеры, то он не получает бюджетных денег), либо выхолащивает саму идею социального ваучера. С правовой точки зрения механизм последнего должен реализовываться как предоставление гражданину целевой субсидии или целевого пособия, а уже сам гражданин выступает в роли заказчика товара или услуги. Получая их в обмен на ваучер, он поручает распорядителю бюджетных средств перевести средства его целевой субсидии или пособия на счет выбранного им поставщика.

Также важно учитывать то, что на интерес к ваучерной программе со стороны поставщиков и привлекательность ее для клиентов во многом влияют текущие затраты бюджета на оказание услуги и платежеспособность клиентской группы. Так, одной из причин небольшого масштаба описанной выше арзамасской программы является «неинтересный» для поставщиков номинал социального ваучера, обусловленный в свою очередь низкими бюджетными затратами на содержание сети муниципальных детских садов. Устранить эту причину могла бы достаточная платежеспособность населения, однако она как раз в силу низких доходов таковой не является. Это не позволяет родителям доплачивать частным няням, а также снижает для родителей привлекательность выхода на работу при вступлении в ваучерную программу (приобретаемая заработная плата в значительной степени уходит на доплату няне).

И, наконец, необходимо с особым вниманием относиться к адресной разъяснительной работе среди поставщиков при привлечении их к участию в

ваучерных программах. Механизм социального ваучера является новым и для поставщиков, поэтому очевидно, что нельзя ограничиваться только размещением в местных СМИ приглашения к участию в ваучерной программе. Размещать такое объявление необходимо — хотя бы для того, чтобы избежать в дальнейшем обвинений в сокрытии информации. Однако, как показывает практика, это объявление остается, чаще всего, незамеченным, а если его и замечают, оно воспринимается как обычное приглашение принять участие в конкурсе государственного или муниципального заказа. Также нельзя вести разъяснительную работу только среди тех поставщиков, которые рассматриваются распорядителем бюджетных средств как «достойные и наилучшие поставщики» — при применении технологии социального ваучера ответ на вопрос, кто является «лучшим» и «достоин» получать бюджетные средства, должен дать сам потребитель.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

Пакет модельных нормативных и рабочих документов для применения механизма целевой потребительской субсидии в форме социального ваучера

Контактная информация

Территория, где реализовывался механизм целевой потребительской субсидии в виде социального ваучера	ФИО и должность контактного лица	Контакты
Владимир	В.И. Гуськова, заместитель главы города Владимира	Тел.: (4922) 23-28-17 Факс: (4922) 23-85-54 e-mail: guskova@vladimir-city.ru
Арзамас	Н.В. Мумладзе, заместитель главы города Арзамаса	Тел.: (83147) 4-06-71 Факс: (83147) 4-14-00 e-mail: official@goradm.arz.nnov.ru
Волгоградская область	Т.П. Михайличенко, заместитель начальника Управления социальной защиты населения администрации Волгоградской области	Тел.: (8442) 30-80-48 Факс: (8442) 30-80-00 e-mail: uszn@volganet.ru

Механизм государственного или муниципального заказа на услуги в социальной сфере

Основное содержание механизма

Механизм государственного или муниципального заказа на услуги в социальной сфере является формой прямого финансирования поставщика услуги. При применении этого механизма выбор ***одного наилучшего*** поставщика осуществляется на конкурсной основе распорядителем бюджетных средств, который таким образом выступает в роли заказчика.

В качестве предмета заказа выступает формируемое заказчиком техническое задание на оказание услуг, которое включает в себя конкретные параметры услуг, их ожидаемые результаты и рассчитанную заказчиком максимальную стоимость оказания услуг (начальную цену контракта).

Ответственность поставщика за соблюдение требуемых параметров технического задания и достижение результатов обеспечивается ***контрактной основой*** отношений заказчика и поставщика.

Четкое техническое задание позволяет заказчику проводить полноценный ***мониторинг*** поставки услуг, а также последующую оценку их результативности и эффективности. Особенностью мониторинга выполнения заказа является то, что внимание должно обращаться на содержательные моменты оказания услуг (соблюдение качественно-количественных параметров технического задания) и достижение результатов предоставления услуг, а не на процессные характеристики деятельности поставщика, в частности, на постатейное расходование исполнителем финансовых средств, общий объем которых определен договором. Другими словами, вопрос мониторинга реализации заказа не в том, ***как исполнитель тратит деньги, а в том, делает ли он то, что на эти деньги было ему заказано.***

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

В России накоплен уже достаточный опыт применения технологии государственного и муниципального заказа на услуги в социальной сфере. Во многом это стало возможным благодаря целенаправленной деятельности Института экономики города, который с 2002 года целенаправленно оказывал заинтересованным муниципальным и региональным администрациям консультационно-методическое содействие во внедрении этой технологии.

Так, например, в 2002 году в Перми при участии Института экономики города впервые на конкурсной основе был размещен муниципальный заказ на социальное обслуживание с соблюдением всех принципов этого механизма. В 2003 году конкурсный заказ стал работать в Биробиджане, Кирове, Магадане. В 2004 году состоялся конкурс государственного заказа

на социальное обслуживание в Алтайском крае. С 2005 года началась работа по комплексному внедрению конкурсного заказа на социальные услуги в Новосибирской области. В этом же году технология конкурсного заказа стала полноценно применяться во Владимире. В этих конкурсах на получение заказов участвовали 11 НКО, 37 муниципальных и государственных учреждений, одна коммерческая организация. Победителями конкурсов стали восемь НКО и 22 муниципальных и государственных учреждения. Суммы финансирования отдельных заказов составляли от 50 до 200 тыс. рублей.

Информация о конкретных услугах, предоставление которых было организовано через механизм заказа, приведена в таблице.

Опыт внедрения технологии муниципального и государственного заказа на услуги в социальной сфере (при консультационном содействии Института экономики города)

Территория	Период	Услуги
Муниципальные заказы		
Пермь	2002 г.	Социальная реабилитация детей-инвалидов с ДЦП
Магадан	2003 г.	Социально-трудовая реабилитация подростков трудоспособного возраста из группы риска
Биробиджан	2003 г.	Социально-психологическая реабилитация детей из группы риска
Киров		
Владимир	2005 г.	Горячая телефонная линия для граждан пожилого возраста
Государственные заказы		
Алтайский край	2004 г.	Социально-психологическая поддержка женщин, переживающих домашнее насилие
Новосибирская область	2005-2006 гг.	Подготовка детей из малоимущих семей к начальной школе

Как видно из представленной таблицы, указанные конкурсы проводились по отдельным локальным темам и имели ограниченное распространение в масштабах региона или муниципалитета. Вместе с тем сейчас в

России имеется региональный опыт масштабного и системного перехода к применению механизма заказа. Таким опытом располагает, например, Тюменская область, где в 2006-2007 годах данный механизм являлся основным способом организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Системную работу по переходу к заказу как основному механизму организации социального обслуживания населения проводит, например, и Министерство социального развития Пермского края.

Особого упоминания может заслуживать недавний опыт администрации города Перми по применению механизма муниципального заказа для закупки услуг дошкольного образования. Осенью 2007 года через этот механизм было закуплено 168 мест в пяти негосударственных и немуниципальных образовательных учреждениях города на 2007-2010 годы. Осенью 2008 года было закуплено еще 118 мест на 2008-2011 годы. Таким образом, механизм заказа, так же как и механизм целевой потребительской субсидии (см. выше пример города Арзамаса), выступает в качестве способа решения проблемы нехватки мест в детских садах без капитальных затрат на строительство новых детских садов.

Говоря о выгодах применения механизма конкурсного заказа для потребителей, можно привести данные оценки, проведенной Институтом экономики города в Перми по реализации заказа на социальную реабилитацию детей-инвалидов с ДЦП (см. выше). Оценка показала, что в действительности ***применение механизма конкурса повышает качество предоставления социальных услуг.*** Степень удовлетворенности клиентов услугами, полученными от исполнителей заказа, в среднем на 10% превышает степень удовлетворенности тех клиентов, которые получают аналогичные услуги в режиме текущего финансирования учреждения по смете. Показатели результативности услуг оказались у исполнителей заказа в среднем на 30% меньше, чем у поставщиков, работающих по традиционной схеме, однако, в отличие от них, исполнители заказа имели ограничение по продолжительности предоставления услуг. Следует отметить, что этот фактор, особенно в таких сферах, как реабилитация инвалидов, зачастую оказывает ключевое влияние на результативность. Важным выводом оценки также является то, что общественные некоммерческие организации вполне могут конкурировать с муниципальными и государственными учреждениями социального обслуживания по качеству и результативности оказания услуг. При сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими клиентов общественной организации и муниципального учреждения (выполнявших один и тот же заказ), было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольных услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов муниципального учреждения. Кроме того, в отличие от муниципального учреждения, у общественной организации отсутствовали клиенты, которые были бы недовольны услугами. У муниципального же учреждения их доля составляет в среднем 6%.

Этапы формирования и развития механизма

1. **Шаг первый** — ***формирование технического задания на услуги и конкурсной документации.*** Как показывает практика, именно формирование задания вызывает у заказчиков больше всего «концептуальных» трудностей, поэтому этому вопросу будет уделено отдельное внимание ниже. Это может показаться удивительным, но ответ на вопрос «что конкретно я хочу от поставщика» может оказаться для заказчика очень нелегким.
2. **Шаг второй** — ***осуществление конкурсных процедур и заключение договора с победителем конкурса.*** Данные процедуры осуществляются в соответствии с федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
3. **Шаг третий** — ***мониторинг реализации заказа.*** В отличие от механизма целевых потребительских субсидий механизм заказа не обеспечивает потребителю услуг права выбора и смены поставщика (он назначается потребителю распорядителем бюджетных средств). Поэтому контроль заказчика за тем, оказывает ли поставщик услуги в соответствии с полученным заданием, приобретает крайне важное значение.

При разработке задания должны быть определены в той или иной форме такие его элементы, как параметры услуг, требуемые условия оказания услуг (качество услуг), ожидаемые результаты оказания услуг, стоимость услуг.

К **параметрам услуг** относятся ***характеристики и количество получателей услуг, наименования (перечень) услуг, количественно-временные характеристики оказания услуг.***

Под **характеристиками получателей услуг** понимаются их демографический и социальный статус, экономическое положение, место проживания, поведенческие характеристики, обуславливающие попадание человека в ту или иную клиентскую группу. Например, тот факт, что подросток состоит на учете в милиции, свидетельствует о том, что он совершил правонарушение и, таким образом, относится к категории «подростков-правонарушителей». Существуют и многие другие значимые признаки. Данные характеристики должны быть описаны полно и четко. Например, не совсем подходящей будет формулировка «дети-инвалиды», поскольку в этом случае возникает ряд важных дополнительных вопросов: каков характер инвалидности (ограниченные физические возможности, умственные нарушения и т.д.), каков возраст детей, какова география проживания детей

(весь город, его отдельные районы и т.д.), каков социальный статус детей (дети, живущие в семьях; дети, живущие в специализированных учреждениях, и т.д.).

Ответы на эти вопросы важны, поскольку, в конечном итоге, именно от них зависит определение остальных элементов технического задания. Ведь одно дело, скажем, оказывать социальные услуги клиентам, которые «разбросаны» по всему городу, и совсем другое — если они живут в одном месте (доме инвалидов и т.д.). Кроме того, четкость определения позволяет заказчику фокусировать деятельность поставщика именно на той клиентской группе, для которой оказание услуги заказчик считает наиболее актуальным, необходимым или реалистичным. Таким образом, более правильной формулировкой в вышеприведенном примере была бы, например, такая: «дети и подростки от 6 до 17 лет, страдающие детским церебральным параличом, с сохранным интеллектом, проживающие в городе «N» в собственных семьях, имеющих статус малоимущих».

Количество получателей услуг зависит от нескольких факторов. Первым фактором может быть реальная потребность — сколько клиентов, нуждающихся в помощи, живет на конкретной территории. Другим, не менее важным фактором, конечно же, являются финансовые ресурсы, которые заказчик может выделить на оказание услуг. Еще один фактор — возможность потенциальных поставщиков услуг справиться с обслуживанием того или иного количества клиентов.

Наименование (перечень) услуг представляет собой обозначение конкретных видов услуг, которые должны оказываться представителям клиентской группы. Например, для упоминаемой выше группы детей-инвалидов такими услугами могут быть обучение навыкам самообслуживания, психологическая коррекция, обучение родителей детей знаниям и умениям обращения и ухода за детьми с ограниченными физическими возможностями и т.д.

К **количественно-временным характеристикам оказания услуг** относятся количество услуг (например, число горячих обедов для малоимущих пожилых) или общий объем времени, в течение которого должны оказываться услуги (например, количество академических часов программы подготовки детей к обучению в начальной школе). Также к ним могут относиться общая продолжительность оказания услуг (например, с апреля по декабрь включительно) и периодичность оказания услуг (например, услуги по уборке жилья одиноким малоимущим инвалидам должны предоставляться один раз в неделю). Количественные характеристики услуг могут быть дифференцированы в зависимости от различных типов клиентов. Например, число горячих обедов в течение месяца может быть больше для малообеспеченных пожилых граждан и меньше — для более обеспеченных.

Отдельным моментом при формировании параметров услуг является определение того, кто (поставщик или заказчик) будет осуществлять непосредственный набор клиентов или проводить информационную работу среди них. Как показывает опыт, этот момент чрезвычайно важен. Случалось, что из-за недостаточно внимательного отношения к этому вопросу на этапе формирования технического задания при выполнении заказа возникали ситуации, когда обслуживать оказывалось некого или количество реальных клиентов было значительно меньше планируемого. В техническом задании обязательно должна быть указана сторона, ответственная за эту работу.

Если набор клиентов или информационную работу среди них осуществляет поставщик услуг, то следует помнить, что в данном случае речь идет об отдельной услуге, являющейся частью того технического задания, выполнение которого заказчик приобретает у поставщика.

Формируя техническое задание, заказчик может определять те **условия, *которые должен выполнять поставщик при оказании услуг.*** Фактически эти условия должны отражать представление заказчика о том, как должна оказываться услуга, чтобы ее можно было считать качественной, то есть определяют стандарт качества. К таким условиям относятся:

Организационные условия оказания услуг. Примером таких условий может быть требование, чтобы в выездном лагере, где осуществляется социально-психологическая реабилитация трудных подростков, круглосуточно присутствовал минимум один взрослый сотрудник поставщика, или требование, чтобы телефонный номер, по которому поставщик принимает обращения на телефон доверия от жертв домашнего насилия, не использовался для каких-либо других целей.

Квалификационные условия оказания услуг. Пример таких условий — требование, чтобы присмотр и уход за детьми дошкольного возраста осуществлялись сотрудниками поставщика, имеющими средне-специальное или высшее педагогическое образование, медицинский допуск к работе с детьми и навыки оказания первой медицинской помощи.

Инфраструктурные условия оказания услуг. Здесь в качестве примера можно привести требования заказчика к размеру помещений, где оказываются услуги, наличию специального оборудования и материалов (например, медицинских инструментов и препаратов для оказания первой медицинской помощи), наличие в выездном лагере рации или другого средства экстренной связи и т.д.

Под **ожидаемыми результатами** оказания услуг понимаются изменения у потребителей в состоянии здоровья, поведении, отношении к кому-либо или чему-либо, психологическом состоянии, возможностях, способностях, материальном положении, рисках. Например, от реабилитационных услуг для подростков-правонарушителей ожидается, что их получате-

ли перестанут совершать правонарушения (изменения в поведении). От психологической коррекции участников вооруженных конфликтов может ожидаться то, что клиенты избавятся от посттравматического синдрома (изменения в психологическом состоянии), а примером изменения способностей в результате получения услуг по социально-бытовой адаптации может являться появление или повышение у детей-инвалидов способности самостоятельно обслуживать себя в быту.

При формулировке ожидаемых результатов следует четко понимать разницу между продуктами услуги и ее результатами. В целом разница между ними заключается в том, что продукт — это то, что производится услугой (например, количество оказанных услуг или получивших ее клиентов), а результат — то, что изменяется услугой (см. примеры выше).

Ожидаемые результаты должны быть измеримыми (например, повышение уровня развития ребенка-инвалида — это плохо измеримый результат). Также они должны быть реалистичными — иными словами, соответствовать характеру, продолжительности и другим значимым характеристикам оказываемых услуг. Например, вряд ли стоит рассчитывать, что ребенок-инвалид сможет реально улучшить свои способности самостоятельно одевать и снимать одежду, если с ним провести 1-2 занятия.

Завершающим этапом формирования технического задания является определение той суммы денежных средств, которую заказчик готов заплатить за выполнение этого задания (начальной цены контракта). Здесь может применяться либо нормативный подход (если существуют утвержденные нормативы финансирования услуг), либо отдельный расчет цены от потребности и возможностей.

Во-первых, необходимо определить те виды расходов, которые необходимы для того, чтобы техническое задание могло быть выполнено. Например, в любом случае очевидна необходимость оплаты труда человека, который будет организовывать выполнение задания (руководителя программы), и бухгалтера. Если задание предусматривает проведение специальных занятий (например, психологические консультации), то необходимы расходы на оплату труда этих специалистов. При расчете максимальной стоимости должны учитываться и весьма специфические виды расходов — если, например, условием выполнения технического задания по проведению реабилитации трудных подростков в выездном палаточном лагере является предварительная санитарная обработка места расположения лагеря от клещей, то такой вид расходов должен также учитываться.

Примерная номенклатура расходов, учитываемых при расчете стоимости задания, выглядит следующим образом:

1. Оплата труда административного персонала (руководитель, бухгалтер).

2. Оплата труда персонала, непосредственно занятого предоставлением услуг.
3. Оплата труда вспомогательного персонала.
4. Аренда помещения и коммунальные платежи.
5. Аренда оборудования.
6. Расходные материалы и канцелярия.
7. Связь.
8. Транспортные расходы.
9. Банковские услуги.
10. Налоговые отчисления.
11. Прочие специфические расходы.

Во-вторых, по каждому виду расходов необходимо определить сумму денежных средств, которая может считаться минимально необходимой для выполнения технического задания. Здесь нужно ориентироваться на количественные параметры услуг (их продолжительность, периодичность и т.д.). При этом важно, чтобы при расчете учитывалось не только непосредственное время оказания услуг, но и время для подготовки или осуществления других действий, необходимых для их оказания (например, если общая продолжительность психологических консультаций составляет 30 астрономических часов, то определенное количество часов должно быть также заложено на подготовку специалиста к этим консультациям).

Обычно при определении конкретных размеров оплаты труда и других видов расходов используются данные из существующей практики работы и финансирования муниципальных или государственных учреждений (ставки оплаты труда специалистов тех или иных разрядов и т.д.). Такой подход, при котором заказчик не намерен платить за услугу больше той суммы, в которую бы ему обошлось предоставление услуги, если бы она оказывалась его подведомственными учреждениями, вполне обоснован. При этом расчет сумм по оплате труда персонала может производиться с учетом примерной доли рабочего времени отдельных специалистов (например, очевидно, что у руководителя или бухгалтера работа, связанная с выполнением технического задания, может занимать только часть рабочего времени).

Следует помнить, что полученный таким образом расчет выполняет лишь функцию обоснования заказчиком общей стоимости технического задания и не должен рассматриваться как образец фактической сметы поставщика. В сам текст технического задания должна включаться только общая рассчитанная сумма.

Описание затрат

Во-первых, при применении механизма заказа распорядитель бюджетных средств должен выделить в своем бюджете средства на закупку тех или иных услуг, и, самое главное, эти средства не должны быть «привя-

заны» к какому-то конкретному поставщику (например, бюджетным учреждениям). Фактически, если бюджетные ресурсы на предоставление услуг в социальной сфере «связаны» финансированием подведомственных учреждений, то найти такие средства можно только в территориальных целевых программах.

Во-вторых, реализация механизма может требовать от распорядителя бюджетных средств административных затрат на формирование задания и конкурсной документации, осуществление конкурсных процедур и мониторинг реализации заказа. Очевидно, что при применении механизма распорядитель бюджетных средств берет на себя функцию заказчика услуг, которую он раньше не выполнял, и вместе с этим на него ложатся и новые затраты, связанные с выполнением этой функции.

Риски, связанные с реализацией механизма

Главным риском, угрожающим успешному применению механизма заказа, может быть ***недостаточное умение заказчика формировать грамотные, реальные с точки зрения исполнения и востребованные клиентской группой технические задания.*** В частности, может занижаться реальная стоимость заказа, когда в расчет включаются не все расходы (например, игнорируются административные расходы), в результате выполнение технического задания может быть сорвано. Происходят также «ошибки исключения» — например, в техническое задание не включается такая важная работа, как набор клиентов. Могут допускаться и ошибки профессионально-методического характера: неправильный выбор клиентской группы, самих услуг, порядка их предоставления, например, ориентация психологических занятий исключительно на детей-инвалидов, тогда как в подобных услугах нуждаются и их родители. Иногда игнорируется тот факт, что к клиентам требуется индивидуальный подход. Например, если речь идет о реабилитации инвалидов, то в отношении обслуживания этой клиентской группы следует помнить об индивидуальном характере потребностей тех, кто в нее входит. Сформировать универсальное техническое задание для такой клиентской группы достаточно сложно, и заказчик должен обладать высоким уровнем компетентности именно в этой сфере социального обслуживания.

Другим риском может быть ***недостаточная управленческая и контрактная культура исполнителей заказа.*** Например, не все из них могут в полной мере выполнять административные условия, предусмотренные договором (своевременность предоставления отчетов и т.д.). Причем интересно, что на последнем месте по контрактной дисциплине иногда оказываются не НКО, как можно было бы предположить, а муниципальные и государственные учреждения. Бывают также абсолютно абсурдные ситуации, когда сотрудник учреждения, непосредственно организующий предоставление услуг, вообще не знаком с техническим заданием по договору.

Еще одним риском может быть возможное увеличение бюджетных расходов на предоставление услуг в связи с неблагоприятным налоговым контекстом применения механизма заказа. В частности, при «откреплении» бюджетных средств от учреждения и использования их для покупки услуг на открытом рынке может возникнуть необходимость учитывать в стоимости услуги НДС. Проблема заключается в том, что в соответствии со статьей 146 «Объект налогообложения» главы 21 «Налог на добавленную стоимость» Налогового кодекса необходимость уплаты НДС в целом отсутствует при сметном финансировании учреждений (так как финансируется содержание учреждения, а не оплачивается реализация услуг), однако как только бюджетные средства начинают размещаться через конкурентные процедуры с применением договорных отношений об оказании услуг, такая необходимость появляется. Это связано с тем, что Налоговый кодекс (статья 149 «Операции, не подлежащие налогообложению» главы 21 «Налог на добавленную стоимость») освобождает от НДС лишь ограниченный перечень услуг в социальной сфере, фактически предоставляемых в настоящее время государственными и муниципальными учреждениями. Кроме того, по части услуг освобождение от НДС предоставляется в том случае, если они оказываются только бюджетными учреждениями. К сожалению, данная проблема вполне реальна — например, именно она стала главной причиной того, что в Тюменской области с 2008 году масштабы применения механизма государственного заказа на государственные услуги в социальной сфере значительно сократились. Вместе с тем следует отметить, что, осознавая эту проблему, в настоящий момент Министерство экономического развития работает над принятием поправок в налоговое законодательство, устраняющих такие налоговые барьеры.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Конкурсная документация открытого конкурса Департамента социального развития Тюменской области на оказание социальных услуг в 2007 году
2. Конкурсная документация открытого конкурса на определение поставщиков услуг для Департамента по спорту и молодежной политике Тюменской области в 2007 году
3. Конкурсная документация открытого конкурса на оказание услуг для Комитета по культуре Тюменской области в 2007 году
4. Конкурсная документация по проведению открытого конкурса «На оказание услуг дошкольного образования населению города Перми в 2008 -2011 гг.».
5. Отчет о мониторинге реализации муниципального заказа на реализацию программы социально-психологической реабилитации подростков группы риска (Биробиджан, 2003 год).

Контактная информация

Территория, где реализуется механизм заказа на услуги в социальной сфере	ФИО и должность контактного лица	Контакты
Тюменская область	Г.Д. Калюжная, заместитель директора Департамента социального развития Тюменской области	Тел./факс: (3452) 46-34-75 e-mail: inf_1@szto.t5.ru
г. Пермь	Л.А. Гаджиева, начальник Департамента образования администрации г. Перми	Тел.: (342) 212-70-50 Факс: (342) 212-10-43 e-mail: kongorod@perm.permregion.ru

3.2. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ МЕР АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ: ПРИМЕР ТЕХНОЛОГИИ «САМООБЕСПЕЧЕНИЕ»

К.Г. ЧАГИН
Фонд «Институт экономики города»

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, большое внимание уделяется таким целям, как сокращение масштабов бедности и развитие социальной помощи. В частности, указывается на необходимость существенно повысить эффективность реализации программ социальной помощи, что требует изменения форм и методов работы органов социальной защиты населения. Особое внимание при этом следует уделять сельской местности, где бедность концентрируется в большей степени. Перестройку системы социальной помощи планируется осуществлять в том числе и в форме создания и экспериментальной отработки наиболее эффективных программ.

В этой связи большим практическим значением обладает уже имеющийся в российских регионах и муниципалитетах успешный опыт реализации инновационных технологий социальной помощи, основанных на принципах управления и бюджетирования по результату. Знакомство других регионов с этим опытом и его распространение может являться важным условием того, что декларации о совершенствовании работы органов социальной защиты населения не останутся декларациями, а найдут свое широкое воплощение в практике.

В данной статье представлен опыт внедрения результативно-ориентированной технологии адресной социальной помощи «Самообеспечение». Одна из особенностей этой технологии — участие местных сообществ в отборе получателей адресной социальной помощи. Эта особенность технологии направлена на решение проблемы, связанной с недостаточной адресностью традиционных видов социальной помощи. Не секрет, что зачастую государственная или муниципальная социальная помощь достается не тем, кто на самом деле беден или достоин этой помощи. Происходит это в силу того, что у органов социальной защиты населения отсутствуют действенные механизмы выявления и учета теневых доходов граждан и их имущественного статуса, а также механизмы определения надежности получателей помощи в части ее целевого использования.

Основное содержание механизма

Применение технологии «Самообеспечение» направлено на повышение качества жизни малоимущих семей с несовершеннолетними детьми, проживающих в сельской местности. В отличие от традиционных подходов к оказанию социальной помощи малоимущим, которые заключаются в раздаче денежных пособий, названная выше цель достигается здесь путем предоставления семье целевого денежного пособия, используемого семьей для осуществления той деятельности, которая способна улучшить жизнь семьи в долгосрочной перспективе. К такой деятельности может относиться развитие подсобного хозяйства, производство товаров или услуг, а также устранение барьеров, препятствующих трудоустройству безработных членов семьи трудоспособного возраста (обучение востребованной на рынке труда профессии, устройство ребенка под присмотр, чтобы мама могла работать, и т.п.).

Ожидаемые результаты применения подобной технологии :

1. Появление у семей дополнительных источников доходов в натуральной и/или денежной форме.
2. Улучшение качества жизни: повышение уровня потребления продуктов, товаров и услуг, а также повышение уровня оценки своей жизни.
3. Продолжение семьями своей трудовой деятельности в будущем.

Кроме того, эта технология направлена на преодоление социального иждивенчества, а также призвана (отчасти) выполнять и воспитательную функцию: дети должны воспитываться на примере своих родителей, которые не ждут тех или иных «подачек» от государства, а благодаря полученной помощи самостоятельно пытаются улучшить жизнь своей семьи.

Технология «Самообеспечение» называется результативно-ориентированной не только потому, что четко формулирует ожидаемые результаты. Не менее важно и то, что сама технология выстроена таким образом, что ее применение действительно позволяет рассчитывать на достижение ожидаемых результатов. Это обеспечивается реализацией шести ключевых принципов.

1. **Обеспечение высокой адресности помощи.** Для того чтобы применение технологии «Самообеспечение» принесло результаты, необходимо, чтобы получатели социальной помощи, с одной стороны, реально нуждались в этой помощи, а с другой стороны — стремились бы эффективно ею воспользоваться. По этой причине при отборе получателей помощи используется система «фильтров», которые призваны выявлять получателей, соответствующих определенным критериям. Эти фильтры касаются нуждаемости, трудоспособности и надежности тех, кто желает получить помощь. В частности, в первую группу фильтров входят наличие несовершеннолетних детей, размер официальных денежных доходов, имущественное положение, отсутствие или незначимость неофициальных доходов. Ко второй группе фильтров относятся наличие трудоспособных членов семьи, наличие у членов семьи умений и навыков по планируемой трудовой деятельности, наличие у семьи собственных материальных ресурсов, необходимых для планируемой трудовой деятельности (например, помещений для содержания скота). Третья группа фильтров включает в себя доверие к семье с точки зрения целевого использования помощи, проживание семьи на одной территории в течение определенного времени, отсутствие у семьи невыплаченного кредита, превышающего определенный размер.
2. **Участие местного сообщества в отборе получателей помощи.** Как видно из перечисленных выше фильтров, применяемых для отбора получателей помощи по технологии «Самообеспечение», часть из них можно назвать формализованными (например, наличие детей и размер официальных доходов), а часть — неформализованными (например, доверие к семье и наличие теневых доходов, благодаря которым семья может оказаться не такой уж и нуждающейся). Каким образом можно применить неформализованные фильтры и кто это может сделать? В технологии «Самообеспечение» на данный вопрос предлагается следующий ответ: соответствие семьи этим фильтрам рассматривается общественным советом, в который входят наиболее уважаемые представители местного сообщества (например, представители сельской интеллигенции, местного бизнеса, местных общественных организаций и т.п.). Действительно, кому на селе, как не тем, кто живет рядом с семьей, лучше всего известно, как члены семьи относятся к алкоголю, возвращает ли семья взятые в долг деньги, какими доходами живет семья, на какие средства (свои или кредитные) куплена недавно появившаяся в семье новая бытовая техника и т.д. Кроме того, именно такому совету проще всего ответить на вопрос, насколько реалистична та деятельность, которой семья собирается заниматься (например, действительно ли у семьи есть помещение, необходимое для содержания коровы, которую семья планирует приобрести на средства пособия, и т.д.). ***Участие местного сообщества в отборе получателей помощи является важнейшим и неотъемлемым элементом технологии «Самообеспечение», обеспечивающим ее результативность, а ходатайство общественного совета за семью — одним из условий получения семьей помощи.***
3. **Целевой характер помощи.** Денежное пособие, предоставляемое семье по технологии «Самообеспечение», является целевым. Пособие выплачивается семье для того, чтобы она использовала его для занятия деятельностью по развитию личного подсобного хозяйства, производства товаров или услуг или устранения барьеров, препятствующих трудоустройству безработных членов семьи. Подавая заявление на получение помощи, семья составляет конкретный план предполагаемой деятельности по установленной форме. В нем указывается, что именно будет приобретено на средства пособия, как будет использоваться приобретенное имущество, как члены семьи будут участвовать в осуществлении плана, какими собственными ресурсами, необходимыми для выполнения плана, располагает семья. Ес-

ли семья проходит отбор, пособие выдается на реализацию именно этого плана. Таким образом, обеспечивается четкая логическая связь между пособием и той деятельностью, которая должна привести к ожидаемым результатам.

4. **Дифференцированный размер помощи.** Размер денежного пособия, предоставляемого семьям по технологии «Самообеспечение», в каждом конкретном случае разный и зависит от семейного плана трудовой деятельности, а точнее, от индивидуальных потребностей семьи, изложенных в этом плане. Эти потребности, в свою очередь, могут зависеть от возможностей семьи. Например, запросы семьи, у которой подсобные помещения позволяют держать только средний домашний скот, могут быть меньше, чем у семьи, у которой подсобные помещения позволяют держать крупный рогатый скот. Размер пособия при этом изначально может ограничиваться определенной суммой.
5. **Встречные обязательства получателей помощи и контроль за их выполнением.** На семью, получающую помощь по технологии «Самообеспечение», накладываются определенные обязательства. В первую очередь, это выполнение индивидуального семейного плана. Семья также обязана регулярно отчитываться о выполнении плана; менять план, только получив предварительное разрешение на это со стороны органа, предоставляющего помощь; в случае утраты приобретенного имущества (например, падежа скота) подтверждать эту утрату документально; оказывать содействие органам социальной защиты населения или уполномоченным ими лицам в проведении наблюдения за жизнью семьи с целью оценки эффективности оказания помощи. Данные обязательства фиксируются в договоре между предоставляющим помощь органом и семьей, получающей помощь. Такие договорные отношения, в свою очередь, подразумевают, что сторона, предоставляющая помощь, контролирует выполнение семьей своих договорных обязательств. В случае нарушения этих обязательств к семье могут быть применены предусмотренные тем же договором санкции, в частности, возвращение полученного пособия, в том числе через суд, если семья отказывается вернуть сумму полученного пособия добровольно. В последнем случае семья может быть также на определенное время лишена права получать отдельные виды социальной помощи.
6. **Однократность (или ограниченная периодичность) предоставления помощи.** Оказание социальной помощи по технологии «Самообеспечение» имеет разовый характер, подталкивая тем самым малоимущую семью к самостоятельному развитию личного подсобного хозяйства или ведению иной трудовой деятельности. Эта технология никого «не усыновляет»: получать такую помощь семья может только один раз или, по меньшей мере, не чаще одного раза за несколько лет, иначе технология не будет отвечать своему назначению.

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

На момент подготовки данной статьи (ноябрь 2008 года) технология адресной социальной помощи «Самообеспечение» работала в пяти российских территориях: на региональном уровне в Пермском крае, Тюменской, Амурской и Волгоградской областях, а на муниципальном уровне — в городе Уссурийске Приморского края. Краткая сравнительная информация о реализации технологии на этих территориях приведена в следующей таблице.

Сравнительная информация о реализации технологии «Самообеспечение» на различных территориях

Параметр / Территория	Пермский край	Тюменская область	Амурская область	Волгоградская область	г. Уссурийск (Приморский край)
Начало реализации	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г.	2007 г.
Кол-во семей, принявших участие (на конец 2007 г.)	Более 4500	2341	38	50	73
Охват территории региона (на конец 2007 г.)	Весь край	Вся область	Три района	Один район	Все сельские территории городского округа
Максимальная сумма пособия (по 2007 г.)	20 тыс. руб.	94 тыс. руб.	20 тыс. руб.	20 тыс. руб.	35 тыс. руб.
Кол-во семей, занимавшихся развитием ЛПХ	Более 4185	1981	35	48	69
Кол-во семей, занимавшихся ИТД	Более 315	347	3	2	4

Сравнительная информация о реализации технологии "Самообеспечение» на различных территориях (продолжение)

Параметр / Территория	Пермский край	Тюменская область	Амурская область	Волгоградская область	г. Уссурийск (Приморский край)
Кол-во известных случаев нецелевого использования пособия	Не менее четырех	0	0	0	0

Получатели помощи, развивающие свое личное подсобное хозяйство (ЛПХ), разводят и выращивают крупный рогатый скот, свиней, коз, овец, кроликов, гусей, уток, занимаются пчеловодством и т.д. Получатели помощи, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью (ИТД), производят различные товары или оказывают услуги — изготовляют одежду, столярные изделия, оказывают бытовые услуги (электроработы, распил дров, парикмахерские услуги, ремонт одежды и т.д.), производят готовые продукты питания (выпечка хлеба и т.д.), оказывают транспортные, ветеринарные услуги и др.

Везде, где применяется технология «Самообеспечение», она воспринимается очень положительно как получателями помощи, так и сотрудниками органов местного самоуправления и органов социальной защиты населения, которые занимаются ее реализацией. Случаи нецелевого использования средств пособия (покупка мебели, бытовой техники и т.д.) единичны. Вместе с тем известны многочисленные случаи, когда семьи заметно улучшали качество своей жизни благодаря той трудовой деятельности, которой они смогли заняться, получив помощь по технологии «Самообеспечение».

В вопросе о пользе применения технологии особый интерес могут представлять данные, иллюстрирующие результаты применения технологии в Пермском крае. Оценка была проведена в декабре 2005 года, когда все семьи, получившие помощь в 2004 году, завершили выполнение своих планов. Для оценки были выбраны четыре района — Пермский, Чернушинский, Октябрьский и Чердынский.

Оценка показала, что применение технологии «Самообеспечение» заметно повышает качество жизни малоимущих семей. Например, доля получателей помощи, значительно ограничивающих себя из-за нехватки средств в потреблении мясной или рыбной пищи (почти не едят или едят не более двух раз в неделю), снизилась с 72 до 33%, а доля получателей помощи, не имеющих возможности свободно обеспечивать себя самой дешевой одеждой и обувью, снизилась с 71 до 33%. В целом значение сводного индекса качества жизни, отражающего различные стороны жизни семьи (питание, потребление товаров, услуг, оценка своего уровня жизни и т.д.), повысилось в 1,3-2,2 раза в зависимости от района. При этом выявилось четкое влияние социально-экономического уровня развития территории на динамику улучшения качества жизни. Так, в достаточно развитом Пермском районе, где существует относительно большой спрос как на сельхозпродукцию, так и на товары и услуги, сводный индекс качества жизни семей вырос в 2,2 раза. В то же время в депрессивном Чердынском районе этот индекс увеличился значительно меньше — в 1,3 раза.

Оценка также показала, что натуральный и/или денежный доход в процессе реализации семейных планов по выходу на самообеспечение получили почти все семьи (97%). Денежный доход в разных районах получили от 46 до 83% семей, а в среднем по всем районам — большинство семей (67%).

Семьи, получившие помощь, высоко оценили пользу такого рода помощи, и почти все из них (94%) высказали намерение продолжать развитие личного подсобного хозяйства или производство товаров и услуг.

Этапы формирования и развития механизма

Для внедрения технологии «Самообеспечение» необходимо выполнить следующие действия:

1. ***Принять нормативно-правовые документы, необходимые для реализации технологии.*** В этих документах должны быть отражены все принципы и параметры технологии, а также непосредственный механизм ее реализации.
2. ***Заключить соглашения о сотрудничестве по реализации технологии между территориальным или муниципальным органом социальной защиты населения и администрациями поселений или другими «низовыми» структурами.*** Роль таких структур в реализации технологии чрезвычайно важна. Их задача — непосредственно распространять информацию среди населения, консультировать обратившихся с теми или иными вопросами, вести прием заявителей, организовывать работу общественных советов. Такими структурами могут быть администрации как сельских, так и городских поселений (это наиболее распространенный вариант), территориальные подразделения администрации городского округа (если округ включает в себя сельские территории, в которых есть такие подразделения), советы общественного самоуправления и т.п.
3. ***Обучить сотрудников администраций поселений или других «низовых» структур правилам реализации технологии.***
4. ***Проинформировать население о реализации технологии.*** Безусловно, в сельской местности главную роль в информировании населения могут играть местные каналы распространения информации, в том числе так называемое «сарафанное радио». Когда и что именно услышат о технологии «Самообеспечение» жители и услышат ли вообще, во многом зависит именно от работы администраций поселений или других «низовых» струк-

тур, которым следует обратить особое внимание на такого рода деятельность.

5. ***Создать общественные советы при администрациях поселений или других «низовых» структурах.*** Это действие выполняет администрация поселения или другая «низовая» структура. В общественный совет не следует включать сотрудников самой поселенческой администрации: они должны организовывать работу совета, но не принимать участия в голосовании и принятии решений. Рекомендуемое минимальное количество членов общественного совета — пять человек, включая председателя. Если на территории уже существует общественный совет, созданный для рассмотрения других вопросов (межевание земли и т.п.), то можно пересмотреть его состав с точки зрения соответствия задачам реализации технологии «Самообеспечение», а не создавать новый совет.
6. ***Вести прием заявителей, консультировать их, помогать с заполнением заявлений и составлением семейных планов.*** Эти действия также выполняет администрация поселения или другая «низовая» структура. Семейный план представляет собой аналог бизнес-плана. Заявитель должен указать, какой деятельностью он собирается заниматься, что и на какие суммы планирует приобрести, что из полученной продукции будет идти в пользу семьи, а что — на продажу, кто из членов семьи будет участвовать в реализации плана, какими собственными ресурсами, необходимыми для выполнения плана, располагает семья.
7. ***Организовать заседание общественных советов для рассмотрения кандидатур заявителей, представить протокол заседания и документы кандидатов в территориальный или муниципальный орган социальной защиты населения.*** Эти действия также выполняет администрация поселения или другая «низовая» структура. После того как определятся кандидатуры на получение помощи по технологии «Самообеспечение» (это те семьи, которые, во-первых, желают получить помощь на условиях технологии, а во-вторых, заявили о своем соответствии установленным формализованным фильтрам), проводится заседание общественного совета. На заседании отобранные кандидатуры рассматриваются по следующим критериям:
   1) реальная нуждаемость семьи, в том числе отсутствие у семьи заметных теневых доходов;
   2) фактическое соответствие семьи установленным формализованным фильтрам;
   3) доверие к семье с точки зрения целевого использования средств денежного пособия;
   4) реалистичность выполнения плана, представленного семьей.

По каждой кандидатуре принимается решение о том, ходатайствует ли совет о выделении данной семье помощи по технологии «Самообеспечение» или нет. Решение принимается голосованием — открытым или тайным, на усмотрение самого совета. При рассмотрении кандидатуры семьи, члены которой состоят в родственных отношениях, вплоть до второго колена, с кем-либо из членов общественного совета, последние не должны принимать участие ни в обсуждении данной кандидатуры, ни в голосовании по ее поводу. То же самое относится и к ситуации, когда заявителем является один из членов общественного совета.

Выше, в перечне обязательств администрации поселения, упоминалось о том, что администрация должна информировать территориальный или муниципальный орган социальной защиты населения о дате, времени и месте заседания общественного совета не позднее, чем за три рабочих дня до этого заседания. Такое правило необходимо для того, чтобы обеспечить возможность наблюдения за работой общественных советов со стороны органа социальной защиты населения: у сотрудников последнего всегда есть возможность посетить заседание совета в качестве наблюдателей.

Итоги заседания общественного совета оформляются протоколом, который составляется по определенной форме. В числе прочего в протоколе обязательно должны указываться как причина, по которой та или иная кандидатура рекомендована на получение помощи, так и причина, по которой той или иной семье отказано в рекомендации.

8. ***Проверить комплектность и правильность оформления поступивших от поселенческой администрации документов, при необходимости провести обследование материально-бытового положения кандидатов, комиссионно рассмотреть кандидатуры, предложенные общественными советами, заключить договоры на получение помощи, выплатить целевые денежные пособия.*** Эти действия выполняет территориальный или муниципальный орган социальной защиты населения.
9. ***Осуществлять постоянный контроль за выполнением получателями помощи своих договорных обязательств в ходе реализации ими своих семейных планов и в случае выявления нарушений информировать об этом территориальный или муниципальный орган социальной защиты населения.*** Данное действие выполняет администрация поселения или другая «низовая» структура.
10. ***Рассматривать отчеты получателей помощи и информацию, поступающую от администраций поселений, вести мониторинг реализации технологии, рассматривать запросы получателей помощи о внесении изменений в планы, применять санкции к получателям помощи, нарушившим свои обязательства.*** Эти действия выполняет территориальный или муниципальный орган социальной защиты населения в течение реализации получателями помощи своих семейных планов.
11. ***Осуществлять PR-сопровождение реализации технологии.*** Данное действие должно выполняться органами социальной защиты населения разного уровня. От этого уровня зависит и масштаб действий. Цель PR-

сопровождения реализации технологии «Самообеспечение» — формирование корректного общественного мнения об этой технологии, предоставляемых ею возможностях и результатах, а также формирование позитивных мотиваций у получателей помощи (как нынешних, так и потенциальных).

Описание затрат

Для внедрения технологии «Самообеспечение» необходимо располагать следующими ресурсами:

1. ***Финансовые средства для выплаты целевых пособий.*** Определение объема этих средств тесно связано с максимальным размером семейного пособия и расчетным числом получателей помощи.
2. ***Персонал органов социальной защиты населения, который будет заниматься реализацией технологии.*** Если технология внедряется на муниципальном уровне, то у местной администрации — администрации муниципального района или городского округа — во-первых, должно иметься какое-либо подразделение, выполняющее функции социальной защиты населения, а во-вторых, в этом подразделении должен быть сотрудник (сотрудники), которому можно поручить реализацию технологии. Если технология внедряется на региональном уровне, то помимо персонала, который может заниматься реализацией технологии в территориальном подразделении регионального органа социальной защиты населения, в самом региональном органе должен быть выделен сотрудник (сотрудники), который будет выполнять необходимые действия по технологии на региональном уровне, а также курировать реализацию технологии в муниципальных районах и городских округах.
3. ***Средства на административные расходы.*** В отличие от многих традиционных видов оказания социальной помощи и поддержки, технология «Самообеспечение» предусматривает неоднократный и продолжительный контакт органов социальной защиты населения с получателями помощи. Этот контакт сопровождается оформлением большого числа различных документов (информационных сообщений, заявлений-планов, договоров на получение помощи, отчетов и т.д.). Таким образом, широкий масштаб реализации технологии может вызвать необходимость дополнительных затрат на транспорт, расходные материалы, распространение информации среди населения.

Риски, связанные с реализацией механизма

За несколько лет применения технологии «Самообеспечение» в различных регионах и муниципальных образованиях был накоплен достаточный опыт, на основании которого можно предостеречь от совершения различных ошибок при внедрении и реализации технологии. К числу таких ошибок может относиться и отказ от такого ключевого принципа технологии, как участие местного сообщества в отборе получателя помощи. Например, известен случай, когда уже после внедрения технологии на региональном уровне было принято решение отказаться от использования принципа участия местного сообщества в отборе получателя помощи, то есть от механизма общественных советов. Региональные администраторы технологии сочли этот этап отбора получателей помощи лишним. В итоге территориальные органы социальной защиты населения не получили достаточного объема информации о семьях, чтобы отобрать наиболее подходящие кандидатуры. Ярким свидетельством незаменимости механизма общественного совета стало то, что во многих местах по негласному соглашению между территориальными органами социальной защиты населения и поселенческими администрациями этот механизм все равно продолжал работать, правда, теперь его работа стала носить некий «подпольный» характер.

Следует отметить, что зачастую люди, принимающие решения, отказываются от принципов технологии только лишь потому, что просто не вникают в них и считают, что технология сработает в любом случае. Но как показывает практика, такой расчет неверен.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Модельные нормативные и рабочие документы по применению технологии адресной социальной помощи «Самообеспечение».
2. Информационный видеоролик о реализации технологии «Самообеспечение» в Викуловском районе Тюменской области.
3. Информационный видеоролик о реализации технологии «Самообеспечение» в Октябрьском районе Волгоградской области.
4. Информационный видеоролик о реализации технологии «Самообеспечение» в Тамбовском районе Амурской области.

Координаты контактных лиц

Территория, где реализовывалась технология «Самообеспечение»	ФИО и должность контактного лица	Контакты
Пермский край	Абдуллина Татьяна Юрьевна, заместитель министра социального развития Пермского края	Тел.: (342)217-77-45 Факс: (342)217-77-10 e-mail: dsr@permregion.ru

Координаты контактных лиц (продолжение)

Территория, где реализовывалась технология «Самообеспечение"	ФИО и должность контактного лица	Контакты
Тюменская область	Хусаинова Венера Рашитовна, начальник информационно-аналитического отдела Департамента социального развития Тюменской области	Тел.: (3452)46-31-73 e-mail: inf_1@szto.t5.ru
Волгоградская область	Михайличенко Таисия Петровна, заместитель начальника Управления социальной защиты населения администрации Волгоградской области	Тел.: (8442)30-80-48 Факс: (8442)30-80-00 e-mail: uszn@volganet.ru
Амурская область	Белякова Наталья Александровна, начальник отдела методологии социальной поддержки Министерства социальной защиты населения Амурской области	Тел.: (4162)20-02-55 Факс: (4162)53-09-94 e-mail: 0700@mszn.amurobl.ru
г. Уссурийск (Приморский край)	Хомякова Оксана Юрьевна, начальник отдела социальных и трудовых отношений Управления здравоохранения и социальных отношений администрации г. Уссурийска	Тел.: (4234)32-16-20 Факс: (4234)32-57-30 e-mail: uprzdrav_uss@mail.ru

4 Поддержка инфраструктуры третьего сектора

И. В. Чукалин
В. Н. Пронькин
А. Ю. Сунгуров
Е. В. Темичева

4.1. МЕХАНИЗМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ПОМЕЩЕНИЙ НА ЛЬГОТНЫХ УСЛОВИЯХ

И. В. ЧУКАЛИН
Фонд «Саратовская губерния»
Партнерство фондов местных сообществ

Отсутствие постоянного помещения является проблемой большинства российских негосударственных некоммерческих организаций. Более половины зарегистрированных в стране общественных объединений существуют «виртуально»: их «офисом» служит квартира руководителя или, в лучшем случае, его кабинет по основному месту работы в каком-либо государственном учреждении, чаще всего в вузе. Многие ресурсные центры для некоммерческих организаций в регионах свернули свою деятельность из-за проблем с помещением: на средства грантов было куплено оборудование, сформированы библиотеки литературы, но необходимость ежемесячно платить постоянно увеличивающуюся арендную плату по завершении финансирования оказалась непосильной.

Пункт 1 статьи 31 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в числе форм экономической поддержки некоммерческих организаций называет полное или частичное освобождение некоммерческих организаций от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом.

То есть возможность предоставлять некоммерческим организациям помещения во временное пользование на льготных условиях установлена законодательно. На практике этой возможностью пользуются единицы, из которых одна часть занимает эти помещения «исторически» — это касается общественных объединений, созданных еще во времена Советского Союза, другая часть получила соответствующее право в «индивидуальном», практически нерегламентированном и, как следствие, непрозрачном порядке. Речь идет не о том, что право льготного пользования получено этими организациями незаслуженно, а о том, что до недавнего времени власть мало интересовал вопрос обеспечения равного доступа к данной форме экономической поддержки некоммерческих организаций.

2 июля 2008 года вступила в силу статья 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров, за исключением случаев, если указанные права на это имущество предоставляются на основании:

1) актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации;
2) решения суда, вступившего в законную силу;
3) федерального закона, устанавливающего иной порядок распоряжения этим имуществом.

Аналогичная норма введена и в отношении государственного или муниципального имущества, которое закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, государственными или муниципальными бюджетными учреждениями и которым они могут распоряжаться только с согласия собственника.

До 2 июля 2008 года, несмотря на некоторые отличия процедур предоставления помещений негосударственным некоммерческим организациям во временное пользование в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, нигде они не подразумевали конкурсной основы. В большинстве случаев решение о передаче имущества в безвозмездное пользование принималось законодательным (представительным) органом по представлению исполнительного органа. Процедура формирования списка возможных пользователей государственного или муниципального имущества была, как правило, неурегулированной нормами права и «закрытой».

В настоящее время нет ни одного субъекта Российской Федерации, в котором бы действовали нормативные правовые акты по вопросам предоставления некоммерческим организациям во временное пользование помещений, являющихся государственным или муниципальным имуществом, с учетом положений статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», то есть документов, соответствующих законодательству Российской Федерации.

Все заключенные до 2 июля 2008 года договоры аренды и безвозмездного пользования государственным и муниципальным имуществом будут действовать в течение срока, определенного этими договорами, и по его окончанию не могут быть продлены.

Например, городская Дума своим решением от 20 декабря 2007 года передала общественной организации инвалидов в безвозмездное пользование на срок по 31 декабря 2008 года нежилое помещение, являющееся муниципальной собственностью и занимаемое этой организацией уже на протяжении нескольких десятков лет по различным основаниям. 10 января 2008 года между комитетом по управлению имуществом администрации города и этой организацией заключен договор безвозмездного пользования на срок по 31 декабря 2008 года. 31 декабря 2008 года данный договор прекратит свое действие, и организация обязана будет возвратить помещение. Продлить срок действия

такого договора ни городская Дума, ни комитет по управлению имуществом администрации города не имеют права. Вновь получить помещение в безвозмездное пользование или в аренду организация сможет только на конкурсной основе.

Помещения могут быть предоставлены негосударственным некоммерческим организациям:

1) в аренду;
2) в безвозмездное пользование.

В первом случае отношения сторон будут регулироваться главой 34 Гражданского кодекса Российской Федерации, во втором — главой 36.

Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды или безвозмездного пользования государственным или муниципальным имуществом должен быть установлен Правительством Российской Федерации. Этого еще не произошло, и в этой связи конкурсы на право заключения таких договоров должны проводиться в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а аукционы на право заключения таких договоров — в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Аукцион на право заключения договора аренды государственного или муниципального имущества не может выступать механизмом предоставления некоммерческим организациям помещений на льготных условиях, поскольку он проводится в случае, если арендаторы не должны будут выполнить какие-либо условия в отношении арендуемого имущества, и право заключения договора аренды принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов наиболее высокую цену.

Экономическая поддержка некоммерческих организаций в форме полного или частичного освобождения некоммерческих организаций от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом может быть осуществлена только посредством конкурсов на право заключения договоров аренды или безвозмездного пользования таким имуществом.

В качестве критериев этих конкурсов могут устанавливаться, например, объемы оказания некоммерческими организациями определенных услуг населению и предельные цены (тарифы) на эти услуги. Также критерием может выступать и объем выполняемых (оказываемых) на безвозмездной основе работ (услуг) для других некоммерческих организаций (ресурсные центры).

В приведенном ранее примере с общественной организацией инвалидов в качестве критерия конкурса на право заключения договора безвозмездного пользования помещением, которое пока еще занимает эта организация, может быть установлен объем производимых с использованием труда инвалидов товаров или объем оказываемых инвалидам социальных услуг.

Основные положения порядка проведения конкурса на право заключения договоров аренды или безвозмездного пользования государственным или муниципальным недвижимым имуществом (до его установления Правительством Российской Федерации)

Конкурс должен быть открытым (заявки на участие в конкурсе могут представлять любые лица).

Решение о проведении конкурса принимается:

1) в отношении объектов, права собственности на которые принадлежат Российской Федерации, — Правительством Российской Федерации;
2) в отношении объектов, права собственности на которые принадлежат субъекту Российской Федерации, — органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
3) в отношении объектов, права собственности на которые принадлежат муниципальному образованию, — органом местного самоуправления.

Решением о проведении конкурса устанавливаются:

1) условия заключаемого по итогам конкурса договора аренды или безвозмездного пользования;
2) критерии конкурса и параметры критериев конкурса;
3) срок опубликования сообщения о проведении конкурса;
4) орган, уполномоченный:
   - утверждать конкурсную документацию;
   - создавать конкурсную комиссию по проведению конкурса, утверждать ее персональный состав.

Конкурсная документация должна содержать:

1) условия заключаемого по итогам конкурса договора аренды или безвозмездного пользования;
2) состав и описание, в том числе технико-экономические показатели, объекта, подлежащего передаче в аренду или безвозмездное пользование;
3) требования, которые предъявляются к участникам конкурса (в том числе требования к их квалификации, профессиональным, деловым качествам) и в соответствии с которыми проводится предварительный отбор участников конкурса;
4) критерии конкурса и параметры критериев конкурса;
5) исчерпывающий перечень документов и материалов и формы их представления заявителями, участниками конкурса, в том числе документов и материалов, подтверждающих:
   - соответствие заявителей требованиям, установленным конкурсной документацией и предъявляемым к участникам конкурса;

- соответствие заявок на участие в конкурсе и конкурсных предложений требованиям, установленным конкурсной документацией;
- информацию, содержащуюся в конкурсном предложении;
- срок опубликования, размещения сообщения о проведении конкурса;

6) порядок представления заявок на участие в конкурсе и требования, предъявляемые к ним;
7) место и срок представления заявок на участие в конкурсе (даты и время начала и истечения этого срока);
8) порядок, место и срок представления конкурсной документации;
9) порядок предоставления разъяснений положений конкурсной документации;
10) указание на способы обеспечения исполнения обязательств по договору аренды или безвозмездного пользования;
11) размер арендной платы, форму или формы, порядок и сроки ее внесения, за исключением случаев, когда предусматривается только возможность передачи объекта в безвозмездное пользование;
12) порядок, место и срок представления конкурсных предложений (даты и время начала и истечения этого срока);
13) порядок и срок изменения и (или) отзыва заявок на участие в конкурсе и конкурсных предложений;
14) порядок, место, дату и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
15) порядок и срок проведения предварительного отбора участников конкурса, дату подписания протокола о проведении предварительного отбора участников конкурса;
16) порядок, место, дату или даты в случае, если конкурсной документацией предусмотрено представление конкурсных предложений в двух отдельных запечатанных конвертах, и время вскрытия конвертов с конкурсными предложениями;
17) порядок рассмотрения и оценки конкурсных предложений;
18) порядок определения победителя конкурса;
19) срок подписания протокола о результатах проведения конкурса;
20) срок подписания договора аренды или безвозмездного пользования;
21) требования к победителю конкурса о представлении документов, подтверждающих обеспечение исполнения обязательств по договору аренды или безвозмездного пользования, а также требования к таким документам.

Конкурсная документация не должна содержать требования к участникам конкурса, необоснованно ограничивающие доступ какого-либо из участников конкурса к участию в конкурсе и (или) создающие

кому-либо из участников конкурса преимущественные условия участия в конкурсе.

Критерии конкурса устанавливаются решением о проведении конкурса и используются для оценки конкурсных предложений.

В качестве критериев конкурса могут устанавливаться:

1) объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной договором аренды или безвозмездного пользования;
2) период со дня подписания договора аренды или безвозмездного пользования до дня, когда производство товаров, выполнение работ, оказание услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной этим договором, будет осуществляться в установленном им объеме;
3) размер арендной платы;
4) предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной договором аренды или безвозмездного пользования.

Для каждого критерия конкурса устанавливаются следующие параметры:

1) начальное условие в виде числа (далее — начальное значение критерия конкурса);
2) уменьшение или увеличение начального значения критерия конкурса в конкурсном предложении;
3) коэффициент, учитывающий значимость критерия конкурса.

Значения коэффициентов, учитывающих значимость критерия конкурса, могут изменяться от нуля до единицы, и сумма значений всех коэффициентов должна быть равна единице.

Для проведения конкурса организуется конкурсная комиссия. Число членов конкурсной комиссии не может быть менее чем пять человек. Конкурсная комиссия правомочна принимать решения, если на заседании конкурсной комиссии присутствует не менее чем пятьдесят процентов общего числа ее членов, при этом каждый член конкурсной комиссии имеет один голос. Решения конкурсной комиссии принимаются большинством голосов от числа голосов членов конкурсной комиссии, принявших участие в ее заседании. В случае равенства числа голосов голос председателя конкурсной комиссии считается решающим. Решения конкурсной комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены конкурсной комиссии, принявшие участие в заседании конкурсной комиссии. Конкурсная комиссия вправе привлекать к своей работе независимых экспертов.

Членами конкурсной комиссии, независимыми экспертами не могут быть граждане, представившие заявки на участие в конкурсе или состоящие в штате организаций, представивших заявки на участие в конкурсе, либо граждане, являющиеся участниками этих организаций, чле-

нами их органов управления или аффилированными лицами участников конкурса. В случае выявления в составе конкурсной комиссии, независимых экспертов таких лиц уполномоченный орган заменяет их иными лицами.

Конкурсная комиссия выполняет следующие функции:

1) опубликовывает и размещает сообщение о проведении конкурса;
2) опубликовывает и размещает сообщение о внесении изменений в конкурсную документацию;
3) принимает заявки на участие в конкурсе;
4) предоставляет конкурсную документацию, разъяснения положений конкурсной документации;
5) осуществляет вскрытие конвертов с заявками на участие в конкурсе, а также рассмотрение таких заявок;
6) проверяет документы и материалы, представленные заявителями, участниками конкурса в соответствии с требованиями, установленными конкурсной документацией, и достоверность сведений, содержащихся в этих документах и материалах;
7) устанавливает соответствие заявителей и представленных ими заявок на участие в конкурсе требованиям, установленным конкурсной документацией, и соответствие конкурсных предложений критериям конкурса и указанным требованиям;
8) в случае необходимости запрашивает и получает у соответствующих органов и организаций информацию для проверки достоверности представленных заявителями, участниками конкурса сведений;
9) принимает решения о допуске заявителя к участию в конкурсе и о признании заявителя участником конкурса или об отказе в допуске заявителя к участию в конкурсе и направляет заявителю соответствующее уведомление;
10) определяет участников конкурса;
11) направляет участникам конкурса приглашения представить конкурсные предложения, рассматривает и оценивает конкурсные предложения, в том числе осуществляет оценку конкурсных предложений;
12) определяет победителя конкурса и направляет ему уведомление о признании его победителем;
13) подписывает протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, протокол проведения предварительного отбора участников конкурса, протокол вскрытия конвертов с конкурсными предложениями, протокол рассмотрения и оценки конкурсных предложений, протокол о результатах проведения конкурса;
14) уведомляет участников конкурса о результатах проведения конкурса;
15) опубликовывает и размещает сообщение о результатах проведения конкурса.

Сообщение о проведении конкурса опубликовывается конкурсной комиссией в официальном издании и размещается на официальном сайте в сети Интернет в срок, установленный конкурсной документацией, но не менее чем за тридцать рабочих дней до дня истечения срока представления заявок на участие в конкурсе.

В сообщении о проведении конкурса должны быть указаны:

1) наименование, место нахождения, почтовый адрес, реквизиты счетов, номера телефонов уполномоченного органа, адрес его официального сайта в сети Интернет, данные должностных лиц и иная аналогичная информация;
2) объект, подлежащий передаче в аренду или безвозмездное пользование;
3) срок действия договора аренды или безвозмездного пользования;
4) требования к участникам конкурса;
5) критерии конкурса и их параметры;
6) порядок, место и срок представления конкурсной документации;
7) размер платы, взимаемой за представление конкурсной документации, порядок и сроки ее внесения, если такая плата установлена. Размер такой платы не должен превышать расходы на изготовление копий конкурсной документации и отправку их по почте;
8) место нахождения, почтовый адрес, номера телефонов конкурсной комиссии и иная аналогичная информация о ней;
9) порядок, место и срок представления заявок на участие в конкурсе (даты и время начала и истечения этого срока);
10) порядок, место и срок представления конкурсных предложений (даты и время начала и истечения этого срока);
11) место, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
12) место, дата и время вскрытия конвертов с конкурсными предложениями;
13) порядок определения победителя конкурса;
14) срок подписания членами конкурсной комиссии протокола о результатах проведения конкурса;
15) срок подписания договора аренды или безвозмездного пользования.

Победителем конкурса признается участник конкурса, предложивший наилучшие условия.

В случае если два и более конкурсных предложения содержат равные наилучшие условия, победителем конкурса признается участник конкурса, раньше других указанных участников конкурса представивший в конкурсную комиссию конкурсное предложение.

Решение об определении победителя конкурса оформляется протоколом рассмотрения и оценки конкурсных предложений, в котором указываются:

1) критерии конкурса;
2) условия, содержащиеся в конкурсных предложениях;
3) результаты рассмотрения конкурсных предложений с указанием конкурсных предложений, в отношении которых принято решение об их несоответствии требованиям конкурсной документации;
4) результаты оценки конкурсных предложений;
5) наименование и место нахождения победителя конкурса, обоснование принятого конкурсной комиссией решения о признании участника конкурса победителем конкурса.

Договор аренды или безвозмездного пользования может быть заключен без проведения конкурса в случае, если конкурс на право его заключения объявлен не состоявшимся в случае, если по истечении срока представления заявок на участие в конкурсе представлено менее двух заявок на участие в конкурсе, и в случае, если в конкурсную комиссию представлено менее двух конкурсных предложений или конкурсной комиссией признано соответствующими требованиям конкурсной документации, в том числе критериям конкурса, менее двух конкурсных предложений.

Практика

Часть 1 статьи 4 Закона города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» в числе основных форм взаимодействия органов государственной власти с негосударственными некоммерческими организациями выделяет:

— установление льгот по арендной плате за землю, иные объекты недвижимости, полное или частичное освобождение от платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности города Москвы;
— предоставление помещений, находящихся в государственной собственности города Москвы, в безвозмездное пользование в порядке, установленном правовыми актами города Москвы, на период выполнения социального заказа либо городской целевой программы;
— предоставление права на оплату коммунальных услуг по тарифам, предусмотренным для бюджетных учреждений;
— введение квоты площадей на первых этажах новостроек для передачи их в пользование негосударственным некоммерческим организациям в порядке, установленном правовыми актами города Москвы;
— охранение целевого назначения и направленности помещений, используемых негосударственными некоммерческими организациями для выполнения работ по социальному заказу.

К сожалению, механизмов применения этих форм, даже в самом общем виде, указанный Закон города Москвы не содержит.

Вместе с тем Москва является бесспорным лидером среди регионов России по применению перечисленных форм.

Показательно, например, постановление правительства Москвы от 31 октября 2006 года № 864-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 25 октября 2006 года № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства».

Согласно этому документу Москва передала муниципалитетам внутригородских муниципальных образований в городе Москве в безвозмездное пользование нежилые помещения, находящиеся в городской собственности, на срок осуществления переданных муниципалитетам полномочий в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства.

Одновременно правительство Москвы предоставило муниципалитетам право передавать эти помещения в безвозмездное пользование государственным и муниципальным учреждениям, а также негосударственным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, на основании договоров социального заказа на конкурсной основе.

Также правительство Москвы рекомендовало муниципалитетам заключить с негосударственными некоммерческими организациями, которые осуществляют досуговую, социально-воспитательную, физкультурно-оздоровительную и спортивную работу и занимают переданные муниципалитетам помещения, договоры социального заказа на один год (без конкурса), чтобы сохранить преемственность организации этой работы.

Комплекс мероприятий по развитию взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с участниками благотворительной деятельности на 2007-2008 годы, утвержденный постановлением правительства Москвы от 16 января 2007 года № 23-ПП, в пункте 10 предусматривает разработку и реализацию механизма предоставления благотворительным организациям на конкурсной основе помещений на льготных условиях на период реализации ими благотворительной программы (проекта).

В Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 годы, утвержденной постановлением правительства Москвы от 25 июля 2006 года № 564-ПП, среди основных направлений сотрудничества власти, общественного сектора и бизнеса названы:

— совершенствование правовой базы города Москвы в части установления льготной арендной платы для общественных и иных некоммерческих организаций инвалидов, детей и других социально незащищенных групп населения;
— разработка механизмов контроля за эффективным использованием нежилых помещений и других неналоговых льгот, предоставляемых общественным и иным некоммерческим организациям для выполнения социально значимых проектов и программ.

В действующую на территории Москвы инфраструктуру межсекторного взаимодействия входят государственные учреждения города Москвы «Дом общественных организаций (Центр по связям с общественными объединениями)» и «Дом детских общественных организаций», а также их филиалы в административных округах столицы. Этим учреждениям на праве оперативного управления переданы нежилые помещения, находящиеся в собственности города Москвы.

Аналогичные специализированные учреждения действуют еще в нескольких субъектах Российской Федерации, например, в Самарской и Челябинской областях.

Говоря о возможностях предоставления негосударственным некоммерческим организациям нежилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, в аренду на льготных условиях или в безвозмездное пользование, необходимо учитывать положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В частности, пункт 4 части 8 статьи 85 этого закона обязывает органы местного самоуправления до 1 января 2009 года осуществить приватизацию или перепрофилирование муниципального имущества, которое не может находиться в собственности муниципальных образований и не передано в федеральную собственность.

Перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, определяется статьей 50 указанного Федерального закона. Если связывать этот перечень с возможностью предоставления нежилых помещений некоммерческим организациям, из него можно выделить:

1) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных в соответствии с соглашениями между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района;
2) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
3) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
4) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения;
5) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта;
6) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

Первый вид имущества органы местного самоуправления могут передать в аренду или безвозмездное пользование в случаях, аналогичным описанным в настоящей статье, — в результате того, что органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве были наделены отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства.

Второй, пятый и шестой виды имущества можно предоставлять во временное пользование только тем некоммерческим организациям, которые осуществляют соответствующую деятельность.

Четвертый вид имущества можно передавать в аренду или безвозмездное пользование любой некоммерческой организации, занимающейся решением вопросов местного значения, с учетом положений Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Находящиеся в муниципальной собственности нежилые помещения, которые сегодня используются негосударственными некоммерческими организациями и не относятся к 1, 3, 4, 5 и 6 видам, для сохранения этого использования должны быть до 1 января 2009 года перепрофилированы в один из них или во второй вид имущества. В последнем случае имущество передается на праве оперативного управления муниципальному учреждению, которое будет выполнять функции ресурсного центра для некоммерческих организаций.

Согласно части 2 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

При этом определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к иск-

лючительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Согласно пункту 2 статьи 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе передавать имущество субъекта Российской Федерации во временное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать это имущество, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами, а также с принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации.

Порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации может устанавливаться только законом субъекта Российской Федерации.

Рекомендации по установлению механизмов предоставления некоммерческим организациям помещений на льготных условиях

Федеральный уровень

1. Правительству Российской Федерации установить порядок проведения конкурсов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, предусмотрев в нем особенности проведения конкурсов на право заключения договоров аренды и безвозмездного пользования с некоммерческими организациями.
2. Правительству Российской Федерации утвердить административный регламент проведения конкурсов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, предусмотрев в нем особенности проведения конкурсов на право заключения договоров аренды и безвозмездного пользования с некоммерческими организациями.

Региональный уровень

1. Привести законодательство субъекта Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Включить в закон субъекта Российской Федерации о порядке управления и распоряжения собственностью отдельный раздел, регулирующий процедуру предоставления нежилых помещений негосударственным некоммерческим организациям в аренду на льготных условиях и в безвозмездное пользование (с учетом положений Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).
3. Утвердить административный регламент проведения конкурсов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, предусмотрев в нем особенности проведения конкурсов на право заключения договоров аренды и безвозмездного пользования с некоммерческими организациями.
4. Принять нормативный правовой акт, обеспечивающий квоту нежилых помещений для пользования негосударственными некоммерческими организациями в числе помещений, передаваемых застройщиками в собственность субъекта Российской Федерации за выделение земельных участков.

Местный уровень

1. Привести нормативные правовые акты органов местного самоуправления в соответствие с Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Определить решением представительного органа муниципального образования процедуру предоставления нежилых помещений негосударственным некоммерческим организациям в аренду на льготных условиях и в безвозмездное пользование (с учетом положений Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).
3. Утвердить административный регламент проведения конкурсов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, предусмотрев в нем особенности проведения конкурсов на право заключения договоров аренды и безвозмездного пользования с некоммерческими организациями.
4. Принять нормативный правовой акт, обеспечивающий квоту нежилых помещений для пользования негосударственными некоммерческими организациями в числе помещений, передаваемых застройщиками в муниципальную собственность за выделение земельных участков.

Общие рекомендации

1. Разработать и применять механизмы оценки эффективности использования помещений, предоставляемых некоммерческим организациям на льготных условиях.

2. Развивать механизмы сотрудничества власти, общественности и бизнеса, направленные на создание и передачу в государственную (муниципальную) собственность нежилых помещений для использования их негосударственными некоммерческими организациями на льготных условиях.
3. Развивать ресурсные центры для некоммерческих организаций, в первую очередь, предоставляющие помещения для проведения мероприятий, в том числе конференций, семинаров, круглых столов, рабочих встреч, приема граждан.

С учетом правового режима государственной (муниципальной) собственности возможно создание таких ресурсных центров в форме автономных учреждений в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Перечень документов, включенных в компакт-диск

1. Закон города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями».
2. Постановление правительства Москвы от 25 июля 2006 года № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 гг.».
3. Постановление правительства Москвы от 16 января 2007 года № 23-ПП «О Комплексе мероприятий по развитию взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с участниками благотворительной деятельности в городе Москве на 2007-2008 гг.».
4. Постановление правительства Москвы от 31 октября 2006 года № 864-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 25 октября 2006 года № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства».

4.2. ГРАЖДАНСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПЯТЬ МОДЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

В. Н. ПРОНЬКИН
Фонд «Вольное Дело»

Роль гражданского образования в развитии гражданского общества

Тезис о важности развития гражданского общества для будущего страны (в том числе — для стабильности государства и бизнеса) вряд ли вызывает сейчас какие-либо сомнения. Доклад «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год»[1], подготовленный Общественной палатой РФ к II Гражданскому Форуму (22 января 2008 года) убедительно показывает, что Россия — еще в самом начале пути построения гражданского общества. Поскольку широкая практика гражданских действий отсутствует, особую роль приобретает **гражданское образование,** позволяющее получить опыт гражданской деятельности в режиме обучения и самостоятельно применять его в дальнейшем.

Не случайно гражданское образование определено в качестве одного из значимых направлений российской государственной политики — например, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р. Среди приоритетов развития институтов гражданского общества названо «развитие системы гражданского образования, направленного на обеспечение граждан знаниями и навыками, необходимыми для активного участия в демократическом гражданском обществе». Это предполагает:

- поэтапное введение профильных образовательных курсов в высших и средних учебных заведениях;
- реализацию программ в сфере практического и внешкольного образования, направленного на все группы населения;
- расширение участия России в программах по развитию гражданского образования ЮНЕСКО, Совета Европы и других международных организаций.

В настоящей статье будут приведены примеры успешного участия государства в развитии гражданского образования.

[1] См. http://www.oprf.ru/files/final.pdf

Что такое гражданское образование

Существует множество определений гражданского образования, но в самом общем смысле **гражданское образование** — *это целенаправленное обучение и воспитание человека (независимо от возраста) как члена гражданского общества, то есть настоящего гражданина.* От того, как именно понимается «настоящий гражданин», зависит акцент программ гражданского образования. Этот акцент может быть демократическим, гражданско-правовым, социально ориентированным, правозащитным, толерантным, патриотическим и военно-патриотическим, краеведческим и т.д.

Какие задачи считаются характерными для гражданского образования? В их перечень обычно включают[2]:

- формирование универсальных социальных компетентностей (способностей действовать в реальной ситуации), которые требуются гражданину для жизни в современном демократическом обществе: информационная, коммуникативная, проектная, учебная и др.;
- освоение знаний, умений, навыков в области прав человека, политики, экономики, права, социологии, истории, психологии, философии, краеведения и т.д.;
- воспитание таких ценностей и качеств, как любовь к людям, любовь к Родине, свобода, ответственность, доверие, сотрудничество, солидарность, активная гражданская позиция, инициативность и др.;
- получение реального опыта гражданского действия, участия в управлении и решении общих дел.

Даже из этого краткого обзора ожидаемых результатов явно следует, что гражданское образование должно быть основано на деятельностных методах обучения, предусматривающих тренинги и реальную практику, — иначе невозможно освоить компетентности, навыки, опыт, воспитать ценности. В этом смысле гражданское образование смыкается с практикой гражданского общества и зачастую неотделимо от нее: многие проекты, программы, виды деятельности реализуются впервые и становятся образовательным опытом для всех участвующих в них.

Кроме того, гражданское образование становится практико-ориентированным — в том случае, если основную роль в нем играют акторы гражданского общества: активные граждане, различные сообщества, группы, гражданские организации, независимые от власти и бизнеса[3]. Именно они являются носителями реального гражданского опыта, гражданских компетентностей, гражданских качеств, знаний и умений[4].

Таким образом, гражданское образование — это прежде всего дело гражданского общества, и оно должно осуществляться методами гражданского общества: свободная инициатива, свободный выбор, ответственность, сотрудничество, доверие, само- и соуправление, решение реальных проблем, проектная деятельность и т.д.

В этой связи одной из важнейших функций органов государственной власти является поддержка результативных инициатив в области гражданского образования, обеспечении стабильного и ведущего участия акторов гражданского общества в гражданском образовании.

"Точки роста» гражданского образования

В статье А. Сунгурова, представленной в настоящем сборнике, определены основные акторы гражданского образования. В дополнение к этому стоит ответить на вопросы: где и в каких формах происходит гражданское образование?

1. Система гражданского образования в учебных заведениях всех уровней может включать в себя:

- учебные дисциплины, в том числе элективные курсы (граждановедение, обществоведение, право, политика, экономика и т.д.), которые построены на основе компетентностного подхода, практико-ориентированных и интерактивных методов, а не на простом информировании учащихся;
- внеаудиторную деятельность (вовлечение педагогов и учащихся в реализацию проектов, направленных на решение реальных социальных проблем, где они могли бы получить настоящий опыт гражданского действия, а также кружковая работа, конкурсы, олимпиады и т.д.);
- участие школьников и студентов, педагогов, местного сообщества в реальном соуправлении учебным заведением, в ходе которого приобретаются опыт решения общих проблем, навыки управления;
- создание демократического уклада: учебное заведение должно быть ячейкой гражданского общества, а не механизмом, встроенным в систему власти. Все образовательные пространства (учебное, бытовое, творческое, пространство свободного общения, трудовое, правовое, социальных дел и т.д.) следует построить в соответствии с ценностями гражданского общества, чтобы учащийся и педагог могли бы в каждодневной жизни получать опыт гражданского действия.

[2] См., например, на диске меморандум Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные задачи гражданского образования России» под эгидой Министерства образования РФ (Санкт-Петербург, 2002).

[3] Это также подтверждается описанием опыта гражданского образования в Санкт-Петербурге и Перми (см. статью А. Сунгурова в настоящем сборнике).

[4] В этом смысле симптоматично название проекта Государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2008 годы». Названием признается, что у нас есть «население» (а не гражданское общество), и государство (или кто-то?) будет обучать это население.

2. Отдельно стоит отметить систему повышения квалификации педагогов и тренеров в области гражданского образования (институты повышения квалификации, НКО), где должны происходить:

- освоение ключевых концептов (гражданское общество, гражданское участие, права и свободы человека, демократия, социальный капитал, справедливость, добровольчество и др.);
- освоение компетентностного, практико-ориентированного подхода, интерактивных и проектных методов обучения;
- освоение эффективных учебных курсов, проектов, программ, позволяющих достигнуть намеченных результатов гражданского образования, включая социальное проектирование. Например, проекты: «Гражданин», «Общественно активная школа» и т.п.;
- реализация программ и проектов реального соуправления и общественного управления учебным заведением (школьные советы, парламенты, омбудсмены, управляющие советы);
- реализация программ и проектов развития демократического уклада учебного заведения.

3. Гражданское образование для органов власти и управления, государственных и муниципальных учреждений. Почти любое гражданское действие (и обучение ему) невозможно без взаимодействия с властью, поэтому очень важно гражданское образование представителей власти, которое может включать:

- образовательные и просветительские, информационные программы (в том числе совместные с представителями НКО, учебных заведений и т.д.) — например, преподавание курса «права человека» сотрудникам милиции и органов исполнения наказаний;
- участие совместно с представителями гражданского общества в разработке и реализации реальных проектов, например: выработка общественно-государственной политики в той или иной области, создание системы общественной инспекции закрытых учреждений (детских домов, интернатов, тюрем и т.д.). Непосредственная деятельность является самым эффективным способом обучения[5].

4. Гражданское образование в местном сообществе (территориальное и жилищное самоуправление, НКО). Здесь нужно предусмотреть:

- образовательные и просветительские программы для активистов местного сообщества, членов НКО, а также всех желающих граждан независимо от возраста;

[5] См. о зависимости эффективности обучения от использованных методов: А.Б. Гутников, В.Н. Пронькин, Н.И. Элиасберг. Живое право: Книга для преподавателя. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского института права им. Принца П.Г. Ольденбургского, 2001. — С.27.

- программы реального участия граждан в решении общих дел (общественные обсуждения, социальные проекты и акции, добровольческая работа и т.д.) с последующей рефлексией.

5. Гражданское образование на предприятиях и в организациях. Здесь возможны просветительские программы в области трудовых, экологических и других прав; проекты по созданию и развитию профсоюзов; тренинги по разрешению конфликтов, формирующие навыки соуправления и проектной деятельности; развитие инициатив, добровольчества и т.д.

Пять моделей эффективного сотрудничества гражданского общества, власти и бизнеса

Развитие гражданского образования невозможно без сотрудничества гражданского общества, власти и бизнеса. В России уже наработан достаточно интересный опыт такого сотрудничества, в котором можно условно выделить пять моделей (механизмов).

1. **Межсекторные переговорные площадки различных уровней для выработки общественно-государственной политики в области гражданского образования.**
2. **Нормативные акты, целевые программы и иные документы, обеспечивающие благоприятные условия для развития гражданского образования.**
3. **Фонды и другие механизмы, обеспечивающие устойчивое финансирование и развитие гражданского образования.**
4. **Совместная (межсекторная) разработка и реализация образовательных инициатив, программ и проектов.**
5. **Центры гражданского образования (комплексные информационные, ресурсные, тренинговые, методические структуры по развитию гражданского образования).**

1. Переговорные площадки по гражданскому образованию

Одна из насущных задач развития гражданского образования — это выработка общественно-государственной политики в области гражданского образования. Такая политика может быть сформирована только при условии создания межсекторных переговорных площадок.

Наиболее комплексной моделью таких площадок являются **общественные советы** по гражданскому образованию при различных органах власти (при законодательных собраниях и соответствующих депутатских комиссиях; при главах исполнительной власти и при органах управления образованием; при уполномоченных по правам человека и т.д.). Эффективным является также создание таких органов при департаментах (комитетах, региональных министерствах) образования.

В общественные советы могут входить представители государственной, муниципальной власти, активисты и эксперты гражданского образования из НКО и образовательных учреждений, а также «заказчики» гражданского образования: представители местного сообщества, НКО, бизнеса, учащихся и их родителей. Основные функции общественных советов: определение задач, разработка рекомендаций, программ, механизмов развития гражданского образования в регионе или соответствующем муниципалитете; контроль за реализацией этих решений. Значимость общественных советов обусловлена ключевой ролью представителей организаций гражданского общества в развитии механизмов гражданского образования.

В декабре 2002 года при Комитете Государственной Думы по образованию и науке был создан **Общественный экспертный совет по гражданскому образованию и образованию в области прав человека**[6]. В совет вошли ведущие деятели в области гражданского образования из различных регионов России. Возглавил совет А. Сунгуров, президент Санкт-Петербургского центра «Стратегия». Основными направлениями деятельности экспертного совета стали:

- анализ и систематизация имеющихся проектов и инициатив в области гражданского образования и образования в области прав человека;
- анализ имеющегося опыта государственной поддержки и развития этих форм образования;
- разработка федеральной целевой программы гражданского образования, включая правовое просвещение и образование в области прав человека;
- обсуждение целесообразности подготовки Федерального закона «О гражданском образовании» и иных законопроектов и поправок к действующим законам;
- подготовка рекомендаций для Министерства образования РФ и других структур исполнительной власти;
- развитие системы преподавания прав человека в российских вузах, включая создание кафедр прав человека;
- развитие исследований в области прав человека и гражданского образования;
- развитие использования Интернета в гражданском образовании.

Совет принял участие в подготовке проекта Государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2008 годы». К сожалению, после смены состава депутатов в результате выборов в Государственную Думу в 2004 году экспертный совет фактически прекратил свою работу.

[6] См. комплект документов об экспертном совете на диске.

В Перми — более удачный опыт: **с 2003 года работает Общественный совет по гражданскому образованию при департаменте образования Пермской области**[7], созданный по инициативе Центра гражданского образования и прав человека и Центра гражданского образования ПГУ. Одним из результатов его работы стала целевая программа «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 гг.»

Возможны и иные формы переговорных площадок. Например, это могут быть **научно-практические конференции по вопросам гражданского образования**[8]. Опыт проведения таких конференций есть в Рязани и Брянске (центры гражданского образования, 2006 год), Санкт-Петербурге (Санкт-Петербургский институт права, 2002 год). Переговорные площадки могут быть в форме форумов: в августе 2007 года состоялся Пермский **образовательный форум** «Гражданин России: отечественные традиции образования и современность»[9], в организации и работе которого самое активное участие приняли представители государства (включая уровень полномочного представителя Президента РФ), бизнеса, гражданского общества (НКО, церковь), образовательных учреждений различного уровня.

Международная деятельность государств, например, в рамках Сообщества демократий, также включает опыт совместного обсуждения вопросов гражданского демократического образования: **на встрече государственных и общественных деятелей и экспертов** в 2003 году в Покантико (Нью-Йорк) был выработан Глобальный стратегический план развития демократического образования[10].

2. Нормативные акты, целевые программы и иные документы, обеспечивающие благоприятные условия для развития гражданского образования

Наиболее эффективная форма межсекторного взаимодействия — целевые программы развития гражданского образования. Целевые программы не только дают импульс развитию определенных направлений в гражданском образовании, но и обеспечивают финансами, что чрезвычайно важно.

Подобную федеральную программу принять не удалось (см. ее проект на диске). Тем не менее, есть удачный опыт в Брянске: в 2005 году принята **Областная целевая программа «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы»**[11]. Ее инициатором

[7] См. комплект документов об Общественном совете на диске.
[8] См. материалы и итоговые документы таких конференций на диске.
[9] См. комплект материалов Пермского форума на диске.
[10] Итоговый документ см. на диске.
[11] См. комплект документов на диске.

выступил Уполномоченный по правам человека в Брянской области Б.М. Копырнов. Предложение поддержал губернатор области, утвердив задание на разработку такой программы. Заказ был направлен в областной департамент образования, который привлек различные организации и экспертов для разработки программы.

Одним из основных разработчиков программы был Н.С. Коваленко, руководитель Центра гражданского образования при Брянском институте повышения квалификации работников образования, председатель Брянской региональной общественной организации «За гражданское образование», член Общественной палаты Брянской области, член экспертного совета Уполномоченного по правам человека в Брянской области. Программа была утверждена областной Думой. Для реализации программы был сформирован координационный совет, куда вошли представители различных организаций. Областная Дума выделила финансирование для программы в объеме 2,3 млн руб. ежегодно. Планируется продлить программу до 2012 года.

Примеры подобных программ, обеспеченных финансированием (см. материалы на диске):

- программа «Толерантность» на 2006-2010 годы (Санкт-Петербург);
- Национальный план действий по реализации Европейского года гражданственности через образование в Российской Федерации на 2005-2006 годы;
- целевая программа «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 гг.».

Помимо целевых программ, издан ряд **нормативных и иных документов**[12], содержание которых непосредственно касается следующих проблем и задач гражданского образования:

- включение граждановедения и других предметов граждановедческого цикла (права, краеведения, основ проектной деятельности и т.д.) в качестве регионального, вузовского или школьного компонента учебных программ;
- рекомендации для использования в учебных заведениях инновационных учебников, пособий, программ, проектов (в том числе — присвоение регионального «грифа»); продвижение эффективных программ и проектов гражданского образования для представителей органов власти, государственных/муниципальных организаций и т.д.;
- создание типовых договоров сотрудничества в рамках проектов гражданского образования;
- рекомендации по организации курсов/программ по выбору;

[12] См. тексты этих документов на диске.

- рекомендации по организации школьного соуправления и общественного управления и т.д.

Вот перечень документов, которые размещены на прилагаемом диске:

- перечень некоторых федеральных документов в поддержку гражданского образования;
- письмо МО РФ № 13-51-08/13 от 15.01.2003 «О гражданском образовании учащихся общеобразовательных учреждений Российской Федерации»;
- решение коллегии департамента образования Пермской области «О реализации приоритета гражданского образования в образовательных учреждениях области» (2005 г.);
- письмо Управления по делам образования, науки и молодежной политики Рязанской области (2007 г.);
- документы о введении регионального компонента базисного учебного плана общеобразовательных учреждений (Киров, Астрахань).

В Красноярском крае разрабатывался даже **проект закона Красноярского края о гражданском образовании**[13], в котором предлагалось в том числе ввести льготы по местным налогам для организаций, занимающихся гражданским образованием.

3. Фонды и иные механизмы, обеспечивающие устойчивое финансирование гражданского образования

Эффективное гражданское образование возможно при инициативе и участии гражданского общества. Поскольку структуры гражданского общества, в отличие от государства или бизнеса, не имеют собственных источников финансирования, одна из важнейших задач — создание механизмов устойчивого финансирования инициатив и программ в области гражданского образования. С уходом из РФ международных фондов, поддерживавших гражданское образование, эта задача встала особенно остро.

Целевые программы, о которых говорилось выше, — один из таких механизмов. Однако устойчивость финансирования может быть обеспечена только разветвленной системой фандрайзинга из различных источников — как государственных, так и частных. Вот их неполный перечень:

- **частные и корпоративные благотворительные фонды**, реализующие программы поддержки гражданского образования. Например, **Центр социальных программ компании «РУСАЛ»** в 14 городах России и Украины реализует программу «100 классных проектов», в рамках которой поддерживаются общественно полезные инициативы школьников, направленные на решение проблем местного сообщества (см.: http://www.parkproektov.ru/program/3);

[13] См. текст проекта и комментарий к нему на диске.

- **фонды**, созданные органами власти для работы с бюджетными, в том числе заемными средствами (**Национальный фонд подготовки кадров:** www.ntf.ru);
- **фонды местных сообществ** как форма сотрудничества трех секторов. Такие фонды аккумулируют и бюджетные средства, и частные пожертвования (см. комплект документов Астраханского фонда местного сообщества; перечень фондов местных сообществ). Информация о создании и работе таких фондов — на сайте Партнерства фондов местных сообществ: http://www.p-cf.org/. Председатель Партнерства Б.А. Цирульников, исполнительный директор Общественного фонда г. Тольятти (www.fondtol.org);
- **гранты, выделяемые непосредственно из бюджетных средств** (например, гранты президента Республики Дагестан, см. Указ № 138 от 07.09.07).

Полезная информация о различных фондах содержится также на следующих сайтах:

- Форум Доноров: http://www.donorsforum.ru/;
- Информационный центр «Благотворительность в России»: http://www.infoblago.ru/;
- Социальная ответственность бизнеса: http://www.soc-otvet.ru/.

4. Совместная (межсекторная) разработка и реализация образовательных инициатив, программ и проектов.

Одним из ярких примеров такого сотрудничества является Всероссийская акция «Я — гражданин России». В 1990-е годы партнерство «Сивитас-Россия» разработало и апробировало эффективную программу обучения школьников социальному проектированию «Гражданин». Во время создания и реализации школьниками социальных проектов в работу вовлекаются представители власти, бизнеса, гражданского общества — в качестве экспертов, спонсоров, адресатов проектов (например, орган власти как адресат проекта по изменению нормативных актов).

Проект «Гражданин» был представлен и поддержан министерством образования Самарской области, а затем Министерством образования РФ. Он включает учреждение ежегодного всероссийского конкурса социальных проектов (Всероссийская акция «Я — гражданин России»), утверждение положения о конкурсе, создание совместного общественно-государственного жюри конкурса; рекомендации регионам о проведении региональных конкурсов и содействии школьным командам в реализации проектов. Проект также предполагает: договоренность о поочередном финансировании финала акции (один год — Минобразования, один год — партнерство «Сивитас-Россия»), решение о выделении с 2007 года школьникам-

победителям персональных грантов Президента РФ и проведение ежегодного анализа качества представленных проектов. Призовой фонд в регионах формируется в том числе за счет участия бизнеса. Членами жюри конкурса являются представители всех трех секторов. В 2008 году проведена уже VIII Всероссийская акция «Я — Гражданин России», на финал которой прибыли победители региональных конкурсов социальных проектов. Федеральный и региональные материалы конкурса представлены на диске.

Кроме этого, на диске представлены другие материалы, касающиеся совместной организации и проведения мероприятий в области гражданского образования:

- положения, договоры о проведении различных конкурсов, олимпиад, фестивалей в этой сфере и информация об органах управления образованием, уполномоченных по правам человека, избирательных комиссиях, образовательных учреждениях, НКО, бизнесе в различных регионах (Москве, Рязани, Брянске, Владивостоке, Самарской области);
- материалы по программе гражданского образования для представителей власти: договор, информация об обучении правам человека сотрудников ГУВД силами НКО (Пермь);
- материалы по итогам исследований/мониторинга в области гражданского образования: институт повышения квалификации, НКО, уполномоченный по правам человека (Рязань, Калининград);
- программы, в которых представители власти и бизнеса вовлекаются в качестве обучающих экспертов:
  - проект «Учебные суды» (Санкт-Петербург, комплект материалов);
  - проект «Ментор: партнерство школьников и юристов» (Санкт-Петербург, методические рекомендации);
  - учебный курс «Сивика. Гражданское общество» (Санкт-Петербург, программа курса);
  - проект «Знакомьтесь: судебная система России» (Рязань, методические рекомендации);
  - проект «Диалог: Власть и Школа» (Петропавловск-Камчатский, описание);
  - проекты обучения уполномоченных по правам участников образовательного процесса: уполномоченный по правам человека, образовательные учреждения, НКО (Пермь); проекты «День дублера» (информационные материалы);
- проекты по участию в управлении, деятельности местного сообщества:
  - управляющие советы школы (комплект материалов, см. также http://www.boards-edu.ru/); проект «Общественно активная школа» (см. http://www.kccp.ru/);
  - проект «Активная школа» (см. http://www.civitas-russia.ru/);

- Ассоциация демократических школ (см. http://734.com1.ru/);
- Молодежная ассамблея и Молодежное правительство Калининградской области (http://www.molod39.ru/assamb.htm, http://www.molod39.ru/prav.htm);
- Общественный совет Майнского района Ульяновской области (http://jagrazhdanin.ulgov.ru/).

5. Центры гражданского образования

Совместное участие в создании инфраструктуры гражданского образования — еще одна модель межсекторного сотрудничества. Удачной стратегией в этой сфере может быть признано создание центров гражданского образования как комплексных информационных, ресурсных, тренинговых, методических структур. Такие центры создаются обычно при институтах повышения квалификации, педагогических и других вузах в виде специальных структурных подразделений (как правило, подчиненных непосредственно ректору, декану) с выделенным финансированием, ставками, ресурсами (помещения, техника, связь и т.д.). Инициаторами создания этих центров являются чаще всего преподаватели — активисты гражданского образования.

Подобные центры занимаются не только повышением квалификации учителей и преподавателей в области гражданского образования, но и проводят исследования, разрабатывают программы, курсы, проекты в области гражданского образования, налаживают сотрудничество с другими активистами, внедряют в регионе инновационные программы и проекты, аккумулируют информационные и методические ресурсы и т.д.

Центры тесно взаимодействуют с гражданскими организациями, привлекая их специалистов для внедрения новых программ и обучения педагогов. Часто сотрудники центров являются членами гражданских организаций, занимающихся гражданским образованием. Для преодоления организационных ограничений структурного подразделения параллельно создается (или используется уже существующая) НКО, реализующая те направления и формы деятельности, которые затруднительно реализовать в рамках структурного подразделения (например, привлечение дополнительного финансирования). На диске представлены материалы, касающиеся конкретных примеров создания таких центров:

- комплект документов о Региональном центре гражданско-правового образования (Рязань);
- положение о Центре гражданского образования (ЦГО), план работы, тематика семинаров, отчет ЦГО (Астрахань);
- положение о Центре гражданского образования (Киров).

Ряд сотрудников центров гражданского образования включен в список контактов, представленный на диске.

Заключение

В заключение хочется еще раз акцентировать внимание на задачах, которые, на мой взгляд, необходимо решить для развития гражданского образования силами всех трех секторов — государства, гражданского общества и бизнеса:

- выработка общественно-государственной политики и программ развития в этой области;
- создание режима благоприятствования для гражданского образования, в том числе обеспечение пространства для эффективных образовательных программ в учебных заведениях, в органах власти;
- создание диверсифицированных механизмов устойчивой финансовой поддержки инициатив и программ в области гражданского образования;
- содействие в создании инфраструктуры гражданского образования через ресурсные центры и поддержку специализированных НКО.

Описанные механизмы и модели сотрудничества могут быть способами решения этих задач. Тем не менее, стоит подчеркнуть, что гражданское образование — это дело прежде всего гражданского общества. Поэтому, при широком сотрудничестве с властью или бизнесом в этой области, важно не упустить саму основу гражданского образования: инициативу, свободу, доверие, ответственность, уважение к человеку и другие ценности гражданского общества. Администрирование и принуждение в этой сфере превращает гражданское образование в его противоположность: в программу воспитания несвободных людей.

Контакты в области гражданского образования

1. **Беляков Евгений Михайлович,** президент Фонда «Сивитас», директор партнерства «Сивитас-Россия». 121170, г. Москва, а/я 22. Тел.: (985) 922-37-79. e-mail: zbelyakov@yahoo.com Сайт: http://www.civitas-russia.ru/
2. **Болотина Татьяна Ивановна,** разработчик Федеральной программы гражданского образования, руководитель Центра гражданского образования, зав. кафедрой истории, социально-политического образования и права Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования РФ. 125212, г. Москва, Головинское шоссе, д. 8, корп. 2, каб. 203. Тел.: (495) 452-05-13. e-mail: bolotina@apkro.ru
3. **Коваленко Николай Степанович,** руководитель Центра гражданского образования при Брянском институте повышения квалификации работников образования, председатель Брянской региональной общественной организации «За гражданское образование», член Общественной палаты Брянской области, член экспертного совета Уполномоченного по правам человека в Брянской области, член координационного совета программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы». Тел.: (48320) 66-65-11. e-mail: nskov@online.debryansk.ru
4. **Копырнов Борис Моисеевич,** Уполномоченный по правам человека в Брянской

области, зам. председателя координационного совета по реализации программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы». 241050, г. Брянск, ул. Фокина, д. 31. Тел.: 74-27-32, 74-33-95, 64-91-41. e-mail: upch@online.debryansk.ru Сайт: http://www.upch.debryansk.ru/

5. **Ларина Светлана Юрьевна,** консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, член РОО «Лига избирательниц Калининградской области». Тел.: (4012) 95-83-50, 21-26-83, тел./факс: 21-08-19. e-mail: ombudsman_kaliningrad@gazinter.net; Chars@gazinter.net Сайт: www.ombudsman.nm.ru
6. **Мостяева Людмила Васильевна,** заведующая Рязанским региональным центром гражданско-правового образования, Рязанский областной институт развития образования. Тел.: (4912) 44-49-02 (доб. 2-36), факс: 44-63-92. e-mail: LM682005@yandex.ru
7. **Пахомов Владимир Петрович,** директор Самарского регионального центра гражданского образования. 443111, г. Самара, Московское шоссе, 125 а, к. 319. Тел./факс: (846) 951-74-34, 242-65-68. e-mail: civitas@sipkro.ru
8. **Поздеева Александра Ивановна,** руководитель Центра гражданского образования при Кировском областном институте повышения квалификации работников образования. e-mail: alexandra@kpmg.kirov.ru
9. **Гутников Аркадий Борисович,** директор Центра правового и гражданского образования «Живое право». e-mail: agutnikov@law.spb.ru Сайт: http://www.livinglaw.spb.ru/
10. **Соболь Павел Валерьевич,** директор партнерства «Сивитас-Восточная Россия», (Петропавловск-Камчатский). e-mail: Sobol@ra-center.org Сайт: http://www.civitaser.org/
11. **Соколов Яков Владимирович,** директор НВЦ «Гражданин». 119048, г. Москва, ул. Доватора, д. 5/9. e-mail: citiz5@cityline.ru
12. **Сунгуров Александр Юрьевич,** председатель Общественного экспертного совета по гражданскому образованию и образованию в области прав человека при Комитете по образованию и науке Госдумы РФ, президент Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия». 198005, г. Санкт-Петербург, Измайловский пр., д. 14, к. 411. Тел./факс: (812) 712-66-12. e-mail: sungurov@strateg.spb.su; asungurov@mail.ru Сайт: http://strategy-spb.ru/
13. **Суслов Андрей Борисович,** сопредседатель Общественного совета по гражданскому образованию при министерстве образования Пермского края, директор Центра гражданского образования и прав человека. г. Пермь, ул. Техническая, д. 3, офис 13. Тел./факс: (342) 219-55-89, 219-55-90. e-mail: absuslov@perm.ru; civedu@perm.raid.ru Сайт: http://www.cgo.perm.ru/
14. **Фомина Елена Юрьевна,** исполнительный директор Красноярской региональной молодежной общественной организации «Центр «Сотрудничество» (проект «Общественно активная школа»). e-mail: efomina@kccp.ru; kccp@kccp.ru Сайт: www.kccp.ru
15. **Цирульников Борис Альбертович,** исполнительный директор Общественного фонда г. Тольятти. 445026, Самарская обл., г. Тольятти, ул. Свердлова, д. 51/21. Тел./факс: (8482) 42-05-73. e-mail: bac@fondtol.org Сайт: www.fondtol.org
16. **Яцукова Ирина Львовна,** проректор Астраханского института повышения квалификации и переподготовки, директор Центра гражданского образования, член правления АФМС. 414000, г. Астрахань, ул. Ульяновых, д. 4. Тел. (8512) 61-85-33. e-mail: yatsukova@mail.ru

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Контакты в области гражданского образования

Модель 1: Межсекторные переговорные площадки различных уровней для выработки общественно-государственной политики в области гражданского образования.

2. Комплект материалов: Общественный экспертный совет по гражданскому образованию и образованию в области прав человека при Комитете Государственной Думы по образованию и науке.
   2.1. Решение о создании.
   2.2. Направления деятельности.
   2.3. Отчет о работе за 2003 год.
   2.4. Состав экспертного совета.
3. Комплект материалов: Общественный совет по гражданскому образованию при департаменте образования Пермской области.
   3.1. Положение об общественном совете по гражданскому образованию.
   3.2. Члены совета.
4. Комплект материалов: Пермский образовательный форум «Гражданин России: отечественные традиции образования и современность.
5. Комплект материалов межрегиональной научно-практической конференции «Гражданско-правовое образование: проблемы модернизации и перспективы развития» (Рязань, 2006).
   5.1. Программа конференции.
   5.2. Статья о конференции.
   5.3. Резолюция конференции.
6. Меморандум «Актуальные задачи гражданского образования России» Итоговый документ Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные задачи гражданского образования России» Санкт-Петербург, 25-28 сентября 2002 года.
7. Резолюция Всероссийской научно практической конференции. «Гражданское образование: ценности и приоритеты» (Брянск, 2006).
8. Глобальный стратегический план развития демократического образования (Покантико, Нью-Йорк, 2003).

Модель 2. Нормативные акты, целевые программы и иные документы, обеспечивающие благоприятные условия для развития гражданского образования.

9. Комплект материалов: Областная целевая программа «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы».
   9.1. Постановление «Об утверждении областной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы»
   9.2. Распоряжение администрации Брянской области «О создании рабочей группы по разработке региональной программы гражданско-правового образования и воспитания учащихся и молодежи на 2006-2010 годы».

9.3. Областная целевая программа «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы»
9.4. Содержание программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы».
9.5. Мероприятия по реализации областной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы»
9.6. Формирование концептуально-методологической базы гражданского образования.
9.7. Гражданско-правовые ценности как основа образования.
9.8. Гражданско-правовое образование в Брянской области.
9.9. Постановление «Об организации координационного совета по реализации областной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы»».
9.10. Приказ «О реализации мероприятий ведомственной целевой программы «Развитие гражданского образования в Брянской области на 2007-2009 годы» в IV квартале 2007 года.
9.11. Положение о региональном гранте в сфере ведомственной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2007-2009 годы».
9.12. Смета расходов областной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования Брянской области на 2007-2009 годы» из средств областного бюджета на 1V квартал 2007год.
9.13. Приказ «О реализации мероприятий ведомственной целевой программы «Развитие гражданского образования в Брянской области на 2007-2009 годы» в IV квартале 2007 года.
9.14. Положение о конкурсе моделей, программ и учебных курсов гражданско-правового образования среди методистов учителей и преподавателей области.
9.15. Приказ «О реализации мероприятий ведомственной целевой программы «Развитие гражданского образования в Брянской области на 2007-2009 годы» в IV квартале 2007 года.
9.16. Смета расходов областной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования Брянской области на 2007-2009 годы» из средств областного бюджета на IVквартал 2007год. Направления №3. Формирования концептуально-методологической базы гражданско-правового образования.
9.17. Отчет о реализации областной целевой программы «Развитие гражданско-правового образования Брянской области на 2006-2010 годы» в 2006 году

10. Целевая программа «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 гг.».
11. Программа гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности в Санкт-Петербурге на 2006-2010 годы (программа «Толерантность»), пояснительная записка.
12. Национальный план действий по реализации Европейского года гражданственности через образование в Российской Федерации на 2005-2006; Обращение национального координатора.
13. Комплект материалов: проект Государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2010 годы».

13.1. Проект Государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2010 годы».
13.2. Отзыв на проект материалов государственной программы в области гражданского образования в РФ на 2005-2010 годы.
13.3. Мероприятия по реализации государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2010 годы»
13.4. Паспорт государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2010 годы».

14. Перечень некоторых федеральных документов в поддержку гражданского образования.
15. Письмо МО РФ № 13-51-08/13 от 15.01.2003 г. «О гражданском образовании учащихся общеобразовательных учреждений Российской Федерации».
16. Решение коллегии департамента образования Пермской области «О реализации приоритета гражданского образования в образовательных учреждениях области» (2005).
17. Письмо Управления по делам образования, науки и молодежной политики Рязанской области (2007).
18. Документы о введении регионального компонента базисного учебного плана общеобразовательных учреждений (Киров, Астрахань).
19. Комплект материалов: проект закона «О гражданском образовании в Красноярском крае».
19.1. Проект закона «О гражданском образовании в Красноярском крае».
19.2. Пояснительная записка к проекту закона «О гражданском образовании в Красноярском крае».
19.3. Комментарии к проекту закона «О гражданском образовании в Красноярском крае».

Модель 3. Фонды и другие механизмы, обеспечивающие устойчивое финансирование и развитие гражданского образования.

20. Комплект материалов Астраханского некоммерческого фонда местного сообщества.
20.1. Устав Астраханского некоммерческого фонда местного сообщества.
20.2. Концепция формирования Астраханского фонда местного сообщества.
20.3. Протокол намерений.
20.4. Астраханский фонд местного сообщества — обсудим вместе, буклет.
20.5. Смета Астраханского фонда местного сообщества на 2006 год.
20.6. Номинации проектов юбилейного благотворительного сезона Астраханского фонда местного сообщества 2007- 2008 г.
21. Указ президента Республики Дагестан № 138 от 07.09.07 «О грантах президента Республики Дагестан».

Модель 4. Совместная (межсекторная) разработка и реализация образовательных инициатив, программ и проектов.

22. Комплект материалов Всероссийской акции «Я — гражданин России»
22.1. Положение о VII Всероссийской акции «Я — гражданин России»

22.2.. Приказ «О проведении областного конкурса среди учащихся образовательных учреждений Кировской области по социальному проектированию «Я — гражданин России»
22.3. Положение. об областном фестивале идей социальных проектов в рамках Всероссийской акции «Я — гражданин России» (Рязань)
22.4. Положение о республиканском этапе Всероссийской акции «Я — гражданин России» (Чувашия)

23. Положения, договоры о проведении различных конкурсов, олимпиад, фестивалей в области гражданского образования: органы управления образованием, уполномоченные по правам человека, избирательные комиссии, образовательные учреждения, НКО, бизнес (Москва, Рязань, Брянск, Владивосток, Самарская область).
24. Материалы по программе гражданского образования для представителей власти: договор, информация об обучении правам человека сотрудников ГУВД силами НКО (Пермь).
25. Материалы по итогам исследований/мониторинга в области гражданского образования: институт повышения квалификации, НКО, уполномоченный по правам человека (Рязань, Калининград).
26. Программы, в которых представители власти и бизнеса вовлекаются в качестве экспертов, обучающих: Проект «Учебные суды» (СПб, комплект материалов); Проект «Ментор: партнерство школьников и юристов» (СПб, методические рекомендации); Учебный курс «Сивика. Гражданское общество» (СПб, программа курса); Проект «Знакомьтесь: судебная система России» (Рязань, методические рекомендации); Проект «Диалог: Власть и Школа» (Петропавловск-Камчатский, описание); обучение уполномоченных по правам участников образовательного процесса: уполномоченный по правам человека, образовательные учреждения, НКО (Пермь); Проекты «День дублера» (информационные материалы).
27. Проекты по участию в управлении и деятельности местного сообщества

5. Центры гражданского образования

28. Комплект документов о Региональном центре гражданско-правового образования (Рязань)
29. Положение о Центре гражданского образования (ЦГО), план работы, тематика семинаров, отчет ЦГО (Астрахань)
30. Положение о Центре гражданского образования (Киров)

4.3. ГРАЖДАНСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

А.Ю. СУНГУРОВ
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

Гражданское образование и административная реформа

Одной из характеристик российской общественно-политической жизни является происходящий сегодня процесс административной реформы. Как известно, в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, целями административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Среди основных задач и направлений административной реформы названо также повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Целями мероприятий по данному направлению являются повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, формирование действенных каналов влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

В этой связи вполне актуальным является вопрос — насколько готовы и сотрудники государственных и муниципальных органов, и представители гражданского общества к эффективному взаимодействию? Насколько результативно будут использоваться созданные в рамках административной реформы каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти?

О понятии «гражданское образование»

И здесь мы выходим на необходимость развития в стране системы гражданского образования. Приведем определение этого термина, ис-

пользованное в проекте государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2008 годы»[1]:

Гражданское образование — это общественно-государственная, социально-ориентированная система непрерывного обучения и воспитания, направленная на формирование гражданской компетентности, демократической культуры, удовлетворение потребностей в социализации в интересах личности, гражданского общества и правового государства. Главной целью гражданского образования можно считать формирование гражданских качеств на основе новых знаний, умений и ценностей, способствующих личности разрешать возникающие проблемы, адаптироваться к изменяющимся социально-экономическим и политическим условиям, а также представлять и защищать свои права и интересы, уважая интересы и права других людей. Подчеркнем также, что составными частями гражданского образования, на наш взгляд, являются: просвещение в области прав человека, воспитание толерантности, формирование навыков межсекторного социального партнерства, обучение менеджменту самоуправляющихся ассоциаций граждан (НКО).

В практике Совета Европы термин «гражданское образование» трактуется как «воспитание демократической гражданственности на основе приоритета прав человека».

Кто же является основными акторами, действующими лицами в процессе развития российского гражданского образования?

Прежде всего, это, конечно, ***педагоги средней и высшей школы,*** включая преподавателей педагогических вузов и организаций повышения квалификации педагогов, органы управления образованием, академическое сообщество.

В условиях проведения административной реформы возрастает роль системы подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, от которых во все возрастающей степени зависит эффективность межсекторного взаимодействия. Распространение также получает практика гражданского образования сотрудников правоохранительных органов, обеспечивающая решение важных задач — повышение доверия общества к правоохранительной системе и налаживание конструктивного взаимодействия между силовыми структурами и общественными организациями.

Вторым активным участником этого процесса являются в современной России ***активисты общественных, некоммерческих организаций (НКО)***, развивающие интерактивные, инновационные методы гражданского образования, работающие при этом с большинством из перечисленных выше фокусных групп населения.

[1] Проект государственной программы «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2005-2008 годы».

Третий участник, все активней включающийся в становление гражданского образования, ориентированного на большинство фокусных групп, — это ***уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации,*** которые осенью 2008 года действуют уже в 47 регионах страны, и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Четвертым участником процесса в ряде регионов могут являться региональные ***избирательные комиссии,*** заинтересованные в повышении правовой культуры избирателей и имеющие для этого определенные финансовые ресурсы.

Региональная модель системы гражданского образования

Учитывая комплексный характер задач развития системы гражданского образования и правового просвещения, целесообразным является формирование региональной целевой программы развития гражданского образования, охватывающей основные «фокусные группы»: учащихся и студентов, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, преподавателей учреждений общего, профессионального и дополнительного образования, а также мигрантов, нуждающихся в приобретении необходимых правовых знаний.

К разработке и реализации программы целесообразно привлечь все перечисленные в предыдущем разделе группы потенциальных участников процесса гражданского образования, содействуя укреплению активного взаимодействия между ними.

В структуре региональных органов исполнительной власти целесообразно создание общественно-консультативного совета по гражданскому образованию с приданием ему функции по мониторингу и анализу хода реализации программы и выработке предложений по ее корректировке.

Развитие системы гражданского образования на примере Пермского края и г. Санкт-Петербурга

Утверждение региональных целевых программ развития гражданского образования

Важным фактором в развитии гражданского образования в **Пермской области** стала Областная целевая программа развития политической и правовой культуры населения Пермской области на 2002-2006 годы. Основными задачами программы являлись: развитие системы политического и правового просвещения, углубление взаимодействия населения и органов власти, поддержка деятельности политических организаций. Эта программа была первым опытом применения в России инновационных системных технологий в области политического просвещения.

После ее окончания некоммерческие организации области, работающие в сфере гражданского образования, сформулировали гражданский заказ

на развитие и совершенствование программы, на основе которого и была утверждена действующая сегодня ***Целевая программа «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 гг.».***

Как отмечается в программе, ее основной ***целью*** является объединение усилий всех звеньев системы власти, научных, образовательных, общественных и общественно-политических организаций для обеспечения стабильного позитивного развития политических процессов в Пермском крае.

Задачи Программы:

- повышение у населения региона уровня доверия к институтам власти, формирование и развитие политической компетентности, навыков конструктивного участия в политической жизни;
- обеспечение проведения выборов органов власти на высоком профессиональном уровне, с высокой явкой избирателей;
- профилактика политического экстремизма;
- поддержка деятельности партий как институтов политической самоорганизации и самоопределения граждан;
- активизация информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления Пермского края, образовательных и научных учреждений, избирательных комиссий всех уровней, политических партий и общественно-политических объединений по вопросам развития политической ситуации, политической и правовой культуры;
- формирование информационного пространства развития гражданского образования и политической культуры гражданского участия;
- поддержка деятельности средств массовой информации по развитию политической и правовой культуры;
- создание положительного имиджа Пермского края посредством распространения информации о результатах деятельности в сфере развития политической культуры.

Объем финансирования программы из краевого бюджета составит около 32 млн рублей, в том числе в 2007 году — 6,4 млн рублей.

Аналогичная, хотя и существенно меньшая по объему ***целевая программа*** была принята по инициативе Уполномоченного по правам человека в Брянской области — «***Развитие гражданско-правового образования в Брянской области на 2006-2010 годы»,*** утвержденная постановлением администрации Брянской области от 30 декабря 2005 года № 743.

В Санкт-Петербурге была разработана «***Городская программа гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности в Санкт-Петербурге на 2006-2010 годы (Программа «Толерантность»)»,*** которая поддержана серьезным финансированием из городского бюджета.

Создание общественно-консультативного совета по проблемам гражданского образования

Общественный совет по гражданскому образованию при департаменте образования Пермской области был создан в 2003 году по инициативе Центра гражданского образования и прав человека и Центра гражданского образования Пермского госуниверситета. Основной его целью является содействие развитию гражданского образования в Пермской области.

Именно в рамках этого совета были разработаны и обсуждены основные направления Целевой программы «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 гг.». В состав Совета входят представители гражданских организаций, организаций культуры и образования, включая государственный и педагогический университеты, а также Уполномоченный по правам человека в Пермском крае.

Деятельность общественного совета предусматривается и в тексте новой программы: «Государственный заказчик создает политический общественный совет как консультативный орган по вопросам реализации Программы. Состав политического общественного совета формируется Администрацией губернатора Пермского края из полномочных представителей краевой администрации, политических партий, общественных объединений, научных и образовательных учреждений региона, работающих в сфере развития политической культуры, гражданского образования. Деятельность политического общественного совета регламентируется Положением о политическом общественном совете, которое утверждается губернатором Пермского края».

Охват проектами большинства фокусных групп гражданского образования в регионе

1. Школьники и педагоги

В марте 2007 года Министерство образования и науки Российской Федерации направило в органы управления образованием субъектов Федерации методические рекомендации для учебных курсов по правам человека[2]. Как указывается в методических рекомендациях, изучение прав человека в образовательных учреждениях возможно следующим образом.

1. Включение вопросов по правам человека в ряд учебных предметов школьных гуманитарного и естественно-научного циклов.
2. Введение курса «Права человека» как самостоятельного учебного пред-

[2] Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 марта 2007 г. № 03-519 «Об обучении старшеклассников правам человека в образовательных учреждениях Российской Федерации».

мета на всех ступенях общего образования из расчета по одному часу в неделю за счет часов вариативной части учебного плана, а именно: часов регионального (национально-регионального) компонента и компонента образовательного учреждения.

Одну из ведущих ролей в ***Пермском крае*** в развитии ***гражданского образования школьников и педагогов*** играет Пермская городская общественная организация «Центр гражданского образования и прав человека» (ЦГОПЧ), учрежденная 3 февраля 2003 года (директор — д.и.н. А.Б. Суслов). Миссия Центра — просвещение и воспитание населения, прежде всего молодежи, в духе идей толерантности, ненасилия, миротворчества, уважения к правам человека, идеалам демократии и гуманизма.

За время, прошедшее после учреждения Центра, программа «Школа прав человека», послужившая основой для создания Центра, получила новый импульс развития. Наряду с ней реализуются и другие программы (мониторинг соблюдения прав человека в школах Пермской области, областная школа для лидеров детских общественных объединений «Я — гражданин (совместно с областным детским центром «Муравейник»), формирование основ толерантного поведения, развитие общественного участия в управлении школой, создание модели деятельности редакции правовой газеты в школе).

Успеху деятельности Центра в немалой степени способствует его тесная связь с общественными правозащитными организациями города. Так, программа «Школа прав человека» начинала свою деятельность как одно из направлений работы Пермского отделения общества «Мемориал», тесное взаимодействие с этим правозащитным обществом продолжается и сегодня. С другой стороны, руководитель Центра А.Б. Суслов одновременно работал и работает в Пермском педагогическом университете, где он сегодня возглавляет кафедру отечественной истории, а его докторская диссертация посвящена конкретным аспектам сталинских репрессий.

Важно отметить, что наряду с ЦГОПЧ в Перми в области гражданского образования школьников и педагогов так же активно работают Общественная лаборатория «Гражданские ценности в образовании», Центр гражданского образования Пермского госуниверситета, Пермский областной научно-методический центр развития политической культуры, Пермский областной дом развития творчества детей и юношества «Муравейник» и многие другие организации. Существенную роль в гражданском образовании молодого поколения играет и Мемориальный центр истории жертв политических репрессий «Пермь-36» — музей, созданный на базе Пермлага, где отбывали свой срок многие правозащитники.

В случае ***Санкт-Петербурга*** можно говорить о сложившейся ***петербургской модели гражданского образования школьников и школьных педагогов.*** Именно так можно охарактеризовать программу этико-правового

воспитания в средней школе, разработанную в Санкт-Петербурге творческим коллективом под руководством д.п.н., профессора Н.И. Элиасберг[3].

В итоге осуществления программы «Правоведение в школе» была создана научно обоснованная, экспериментально проверенная, соответствующая реалиям современного этапа развития школы инновационная система этико-правового образования, охватывающая весь период школьного образования с 1-го по 11-й классы и являющаяся центром гражданского воспитания. Реализации этой системы способствовало создание (в рамках программы) целостного учебного и методического комплекса.

В настоящее время целостная система гражданско-правового образования реализуется в каждой шестой школе города, половина из которых работает в данном направлении свыше пяти лет. Отдельные этапы данной системы реализуются в 70% школ Санкт-Петербурга.

Сегодня в школах, где уже сложилась система гражданского образования, включающая не только уроки, но и внеклассную и внешкольную работу, функционирует ученическое самоуправление. Учащиеся принимают активное участие в олимпиадах по общественным дисциплинам и в проектах гражданственной направленности (например, в рамках российской акции «Я — гражданин России»).

Другим примером может служить деятельность Санкт-Петербургского института права им. Принца П.Г. Ольденбургского, сотрудники которого разработали и внедрили в различные школы регионов России авторский курс «Живое право». В настоящее время этот творческий коллектив (руководители — А.Б. Гутников и В.Н. Пронькин) действует в рамках созданного при институте Центра правового и гражданского образования «Живое право».

2. Студенты

Гражданское образование студентов в ***Пермском крае*** осуществляется в процессе активного участия студентов во многих просветительских проектах региона, в частности, в проектах центра «Пермь-36», включающих и летние молодежные волонтерские лагеря на базе мемориального музея. Существенную роль играет и активное участие руководителей профильных кафедр вузов в общественной жизни города и региона. Наряду с уже упомянутым А.Б. Сусловым сюда можно отнести и зав. кафедрой политологии Пермского госуниверситета Л.А. Фадееву, поддерживающую правозащитную и гражданскую направленность курсовых и дипломных работ своих студентов и тематику кандидатских диссертаций молодых преподавателей, многие из которых одновременно участвуют в работе Пермского регионального правозащитного центра, Пермской гражданской палаты и других НКО.

[3] Н. И. Элиасберг. Петербургская модель гражданско-правового образования и воспитание гражданина России. // Гражданское образование — педагогический, социальный и культурный феномен: Монография.- СПб.: Изд-во «Союз», 2006, с. 84-106.

В апреле 2008 года кафедра политологии ПГУ стала инициатором проведения Всероссийской молодежной политологической ассамблеи «Современные политические реалии: взгляд молодых исследователей», в которой приняли участие молодые политологи — студенты и аспиранты из многих регионов России. Эта встреча стала важным этапом в развитии молодежного отделения Российской ассоциации политической науки.

3. Активисты НКО

Гражданское образование активистов НКО и взрослого населения в целом ***в Перми*** осуществляется рядом организаций. Так, в течение ряда лет в этом направлении активно работали Уральский центр поддержки НГО, трансформировавшийся затем в Центр гражданских инициатив, «Центр социальных инициатив». В последние годы одним из центров координации такой деятельности стала Пермская гражданская палата — региональная общественная организация, чьей миссией является содействие формированию и эффективному функционированию некоммерческого сектора в Пермской области. Ее учредители — Пермский региональный правозащитный центр, Пермское областное отделение Всероссийского общества инвалидов, Пермское областное общество «Мемориал» и Пермская молодежная лига. Начиная с 1997 года Пермская гражданская палата проводит гражданские экспедиции — комплекс культурно-просветительских мероприятий в небольших, часто удаленных от областного центра городах, с 2002 года ею проводятся также гражданские дискуссии. В 2007 году Пермская гражданская палата и новый Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр «Грани») начали цикл пермских публичных лекций

Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция» реализует гражданско-правовой образовательно-просветительский проект «Школа публичной политики», ставящий целью политическое и гражданское просвещение российского общества. Активно работает в области гражданского образования взрослых и уже упомянутый мемориальный центр «Пермь-36», одним из ярких проектов которого стал ежегодный форум гражданственности «Пилорама», включающий фестиваль гражданской песни, полевую конференцию, дискуссии с правозащитниками и многое другое.

Одним из направлений гражданского образования, хорошо представленных в ***Санкт-Петербурге,*** является ***гражданское образование активистов НКО.*** Так, ярким примером подобной деятельности является Центр развития некоммерческих организаций (ЦРНО). Суть его деятельности — оказание различного рода услуг НКО, а также организациям, учреждениям и отдельным людям, имеющим отношение к третьему сектору, интересующимся его проблематикой и работающим в этой области.

Одним из важных мероприятий ЦРНО является ежегодно провидимый совместно с Комитетом по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Правительства Санкт-Петербурга Форум «Социальный Петербург» и Ярмарка социальных проектов и программ «Петербуржцы — Петербургу».

Другая неправительственная организация — Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» — делает упор в своей деятельности на развитии у лидеров НКО города умений и навыков в рамках конкретных направлений их взаимодействия с городской властью и местным самоуправлением, в частности, в рамках проектов «Городские жители и власти: бюджет, который можно понять и на который можно влиять»[4], «Общественное участие в реформе ЖКХ», «Гражданские инициативы по предупреждению коррупции» и т.д.

4. Сотрудники МВД и иных силовых структур

Многое делается ***в Перми*** и в области ***гражданского образования сотрудников милиции и системы УФСИН***. Так, Центр гражданского образования и прав человека реализует проект «Продвижение преподавания прав человека в учебных центрах милиции» — обучение руководителей учебных центров милиции Приволжского федерального округа с целью внедрения в систему подготовки будущих стражей порядка методик, которые будут способствовать развитию понимания ими не только своей правоохранительной функции, но и функций защиты и гаранта обеспечения прав человека. Пермский региональный правозащитный центр проводит просветительские мероприятия для сотрудников службы исполнения наказаний и заключенных, а также передвижные выставки по правам человека в местах исполнения наказаний.

В ***Санкт-Петербурге*** также предпринимаются определенные усилия по ***гражданскому образованию сотрудников силовых структур.*** Так, Центр правовой помощи им. Г. и С. Лайт (рукоаодитель Л.А. Львов) совместно со своими партнерами из других стран организовывал ознакомительные поездки ведущих сотрудников МВД в США для ознакомления с работой американской полиции. Аналогичную работу с преподавателями Университета МВД проводила и одна из сильнейших правозащитных организаций города — «Гражданский контроль», при этом результатом проекта предполагалось создание в Университете МВД кафедры прав человека.

Другим примером может служить ***проект центра «Стратегия» по созданию системы обучения работников милиции*** северо-западного региона Российской Федерации правам человека и механизмам сотрудничества с правозащитными и другими неправительственными организациями. В рамках этого проекта были проведены двухдневные семинары по правам человека для сотрудников МВД, а также круглые столы, посвященные

[4] Более подробно о реализации этого проекта см. материал Т.И.Виноградовой в этом сборнике.

межсекторному социальному партнерству, с участием представителей МВД, правозащитных и других неправительственных организаций.

В Пермском крае сложилось конструктивное сотрудничество общественных правозащитных организаций и **Уполномоченного по правам человека в Пермском крае** Т.И. Марголиной, которая до избрания на этот пост в течение ряда лет работала в должности заместителя губернатора области по социальным вопросам.

Отметим также, что именно Уполномоченный по правам человека в Пермском крае стал инициатором и одним из основных организаторов прошедшего в августе 2007 года Образовательного форума «Гражданин России: отечественные традиции образования и современность», в котором приняли участие представители власти, государственных и негосударственных образовательных учреждений, гражданских институтов и религиозных объединений. Пермский форум стал одним из первых шагов к выстраиванию национального диалога о гражданском образовании.

Мы видим, таким образом, на примере Пермского края вариант успешной реализации оптимальной модели развития региональной системы гражданского образования.

Материалы, включенные в компакт-диск

1. Закон Пермского края «О краевой целевой программе развития политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007-2011 годы», № 43-КЗ от 23 декабря 2006 года.
2. Закон Пермской области «Об областной целевой Программе развития политической и правовой культуры населения Пермской области на 2002-2006 годы» № 1761-310 от 5 октября 2001 года.
3. Статья Н.И. Элиасберг «О системе гражданско-правового образования в школах Санкт-Петербурга».
4. Презентация «Петербургская модель гражданско-правового образования в школе».
5. «Властная вертикаль и гражданская горизонталь: создание системы обучения работников милиции северо-западного региона РФ правам человека и механизмам сотрудничества с правозащитными и другими неправительственными организациями»: информация о проекте и его реализации.

4.4. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО

Е.В. ТЕМИЧЕВА
Агентство социальной информации

Авторы кейсов: *Ольга Мышковская,* Центр развития некоммерческих организаций (фестиваль «Добрый Питер»); *Оксана Тажирова,* Центр поддержки НКО «Служение», Агентство социальной информации в Нижнем Новгороде («Нижегородский благотворительный сезон»); *Елена Темичева* (кампания «Укрепление общественной поддержки НКО»); *Юлия Трифонова,* Фонд местного сообщества «Калининград» (программа «Мой дом — моя крепость»); *Владимир Вайнер,* рекламное агентство «Энтер Медиа»

Укрепление деятельности некоммерческих организаций путем оказания информационной поддержки позволяет обеспечить стимулирование гражданской активности, содействие институционализации благотворительности, развитию альтернативных ресурсов для социальной сферы.

Такая поддержка стимулирует добровольческую, благотворительную активность граждан и коммерческих организаций — путем вовлечения их в некоммерческие инициативы и проекты НКО или благодаря полученной информации о возможностях такого участия. Распространение информации об услугах, оказываемых НКО, позволяет оказать дополнительную поддержку социально уязвимым группам граждан. Наконец, информационная поддержка некоммерческих организаций содействует увеличению доверия к властным структурам. Сформировав свою информационную политику в отношении НКО, органы власти демонстрируют обществу свою открытость, готовность к диалогу с гражданами и к их вовлечению в принятие решений на властном уровне.

К настоящему моменту некоммерческие организации в сотрудничестве с органами власти, местного самоуправления, бизнесом и СМИ накопили богатый опыт организации и проведения информационных и PR-кампаний, основная или побочная цель которых — оказание информационной поддержки организациям третьего сектора, продвижение знаний об НКО, их услугах, достижениях и возможностях.

В соответствии с теорией PR, такие кампании могут соответствовать трем различным уровням:

— информированию (когда основной целью является снабжение целевой аудитории информацией о деятельности НКО — как конкретных организаций, так и некоммерческого сообщества в целом);
— изменению отношения (когда преследуется цель изменить с помощью информирования отношение целевой аудитории к НКО и их деятельности);
— изменению поведения (когда целью передачи информации является оказание влияния на принятие целевой аудиторией решения об участии в деятельности НКО, оказании благотворительной помощи и др.).

Существующие механизмы могут соответствовать сразу нескольким из этих уровней. Например: информированию и изменению отношения, изменению отношения и изменению поведения. Базовый уровень — распространение информации о деятельности НКО — так или иначе присутствует в любой информационной и PR-кампании, иногда являясь основной целью, иногда — побочной.

Результативность применения таких механизмов во многом зависит от объединения усилий и ресурсов различных секторов общества, а также вовлечения в эту деятельность СМИ. Эффект от применения механизмов, разработанных именно как механизмы сотрудничества, — НКО и власти, НКО и бизнеса, НКО и СМИ или всех вместе, как правило, намного превышает ожидания их разработчиков.

1. Одним из самых распространенных типов механизмов является **информационная кампания.**

   Базовые этапы разработки информационной кампании включают:

   — постановку целей и задач кампании;
   — анализ особенностей целевой аудитории;
   — выбор каналов распространения и продвижения информации;
   — разработку информационных и PR-материалов;
   — проведение мероприятий;
   — анализ эффективности кампании.

   Механизм проведения информационной кампании в поддержку НКО в партнерстве с общественными организациями и органами власти мы рассмотрим на примере проекта «***Укрепление общественной поддержки НКО: разработка эффективных PR-стратегий» (Агентство социальной информации, Москва) — КЕЙС 1.*** В результате реализации этого проекта был разработан универсальный механизм, позволяющий органам власти оказывать информационную поддержку НКО на местном уровне. Поскольку сам проект — пилотный, и одной из его целей была отработка различных PR-стратегий продвижения НКО, этапы его формирования и развития могут рассматриваться как модельные.

2. Долгосрочной, стратегической целью любых механизмов, направленных на продвижение информации об НКО, является расширение круга сторонников НКО, стимулирование граждан к проявлению гражданской активности. Очень часто таким механизмом является **конкурс.** В основе конкурсного механизма, который мы рассмотрим ***(«Благотворительный сезон», Нижний Новгород) — КЕЙС 2,*** как и в основе механизма по укреплению поддержки НКО на местном уровне, лежит распространение информации с целью повышения уровня знаний об НКО и изменения отношения к ним. Это информация о гражданских инициативах в сфере благотворительности и социальной активности граждан. Но задачи этого механизма «идут дальше» — он также направлен на стимулирование граждан к участию в таких инициативах.

Проект «Нижегородский благотворительный сезон», в рамках которого разработан механизм, является модельным и может быть реализован в любом другом регионе РФ.

3. Следующий уровень механизмов оказания информационной поддержки НКО — привлечение граждан к участию в мероприятиях, проводимых некоммерческими организациями, вовлечение их в деятельность НКО. Помимо прямых целей таких мероприятий (сбор благотворительных средств, оказание добровольной помощи, инициирование создания НКО и пр.), достигается и другая важная цель: запуск механизма «самоинформирования». Привлеченные к участию люди становятся «проводниками» информации в обществе, своим примером продвигают идеи некоммерческого сектора. Одним из самых распространенных механизмов подобного рода является **акция по сбору частных пожертвований,** которую мы рассмотрим на примере одного из наиболее комплексных проектов в этой области — ***фестиваля «Добрый Питер» — КЕЙС 3.***

   Благотворительные акции по сбору частных пожертвований в России уже можно считать отлаженным механизмом. Однако речь идет, как правило, о крупных городах либо городах, где существует сообщество благотворительных НКО, которые и прививают культуру благотворительности.

   Санкт-Петербург пошел немного дальше в этом направлении и решил не просто организовать акцию по сбору средств, а объединить весь лучший опыт по сбору пожертвований и организовать благотворительный фестиваль, включающий ряд отработанных и опробованных механизмов по сбору пожертвований. Традиционная стратегия — сбор пожертвований с горожан, фестиваль же в Петербурге был организован по принципу вовлечения бизнес-компаний и государственных структур как в процесс его организации, так и в процесс сбора пожертвований.

4. С точки зрения оказания информационной поддержки НКО мы также предлагаем рассмотреть механизм **PR-кампания по продвижению определенной формы некоммерческих организаций.** ***Программа «Мой дом — моя крепость» (Калининград) — КЕЙС 4,*** продвигающая товарищества собственников жилья (ТСЖ), соответствует третьему уровню целей PR-кампаний, то есть изменению поведения граждан. Здесь распространение информации становится не целью, а средством оказания влияния на целевую аудиторию для принятия ею решения о выборе ТСЖ. Этот механизм может также с успехом использоваться для продвижения как отдельной НКО, так и профиля деятельности НКО (к примеру, досуговые НКО) и отдельных услуг НКО (к примеру, юридические консультации для населения или образовательные курсы).

5. Особое значение для продвижения социально значимой деятельности, в том числе некоммерческих организаций, в последнее время приобрела **социальная реклама.** Это средство информирования и привлечения внимания граждан к актуальным социальным проблемам и путям их решения,

формирования и поддержания определенных норм поведения заняло прочное место в списке источников информации об НКО. По данным исследовательской группы ЦИРКОН, россияне называют социальную рекламу среди основных желаемых источников о деятельности некоммерческих организаций (в числе информации от знакомых и из СМИ).

Развитие социальной рекламы — это та «точка», в которой сходятся интересы органов власти и НКО. Этот эффективный инструмент информирования и «воспитания» общества одинаково важен как для исполнения функций органов власти, так и для достижения целей деятельности некоммерческих организаций. Мы рассмотрим механизм развития социальной рекламы на региональном уровне на примере разработки ***Концепции развития социальной рекламы в Ивановской области — КЕЙС 5.*** Над разработкой этого документа активно работали органы власти и НКО, а также был создан постоянно действующий консультативный орган при областном правительстве, который наладил постоянное информационное взаимодействие общественности с властью.

Создание публичного информационного пространства вокруг деятельности НКО — ключ к решению многих проблем, связанных с продвижением идей гражданской активности, демократических ценностей, вовлечением граждан в благотворительную, добровольческую деятельность. Использование и развитие рассмотренных нами механизмов эффективно помогает достижению этих целей, а также налаживанию и развитию партнерства органов власти с некоммерческими организациями и повышению доверия — как к НКО, так и к власти — со стороны граждан.

КЕЙСЫ

КЕЙС 1

Механизм «Кампания по продвижению НКО на местном уровне»

Разработан и реализован в рамках проекта «Укрепление общественной поддержки НКО: разработка эффективных PR-стратегий», осуществленного Агентством социальной информации в районе Академический Юго-Западного округа Москвы.

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Цели информационной кампании сочетают цели базового и второго уровня PR — информирование граждан о деятельности НКО и изменение отношения к этой деятельности.

Цель — содействие укреплению общественной поддержки деятельности НКО на местном уровне.

Проблемное поле

Достижения некоммерческих организаций, особенно малых, действующих

на местном уровне, их работа, а иногда и сам факт их существования остаются тайной для граждан, которые живут по соседству, а порой даже опосредованно пользуются их услугами. Такое положение дел — следствие не только отсутствия общего информационного поля, но и неумения или нежелания самих НКО продвигать свою деятельность, вступать в коалиции, осознавать себя частью некоммерческого сообщества. С другой стороны, органы власти часто относятся к местным НКО как к «формальной общественности», не рассматривают их как партнеров или посредников во взаимодействии с гражданами, как ресурс для решения социальных проблем.

Задачи реализации механизма:

— повышение информированности граждан, проживающих на определенной территории, о работающих на этой территории НКО;
— изменение отношения граждан к деятельности некоммерческих организаций;
— установление отношений между НКО и властью на местном уровне;
— консолидация некоммерческого сообщества на местном уровне.

Результаты

— Повышается информированность жителей о деятельности НКО в районе, изменяется отношение к ним с нейтрального на положительное.
— Достигается конструктивное взаимодействие НКО с органами местного самоуправления. Так, деятельность НКО Академического района получила моральную и организационную поддержку муниципалитета и управы, ресурсы НКО и органов власти и местного самоуправления объединялись для осуществления конкретных мероприятий для жителей района и распространения информации об НКО.
— В ходе проекта, особенно при подготовке финального PR-мероприятия, устанавливаются тесные связи между НКО района. Так, НКО Академического района в процессе подготовки к выставке-ярмарке осознали себя как единое сообщество и выказали готовность к коллективным действиям по развитию и отстаиванию интересов общественных организаций на местном уровне.
— Создается площадка для дальнейшего взаимодействия и продвижения НКО, которая позволяет расширять общественную поддержу НКО и после завершения проекта. Так, в Академическом районе при поддержке муниципалитета был создан Совет НКО. В местном Доме творчества, где проходила ярмарка НКО, открыта постоянная экспозиция о деятельности некоммерческих организаций района. Ярмарка НКО, впервые организованная в рамках проекта, стала регулярным событием, проводимым под эгидой муниципалитета, управы района и префектуры округа. В муниципальной газете создана постоянная рубрика о деятельности НКО.
— Привлекаются ресурсы властных структур высшего уровня для достижения поставленных задач. Благодаря проекту правительство Москвы

и Московский дом общественных организаций решили открыть в Юго-Западном округе столицы (на базе района Академический) информационно-консультативный центр для НКО.

Основное содержание механизма

В основе механизма — разработка и проведение кампании по информированию граждан о деятельности НКО района в целом и продвижению отдельных НКО.

В выбранном для реализации механизма районе было проведено стартовое социологическое исследование — количественное (телефонный опрос) и качественное (фокус-группы). Основной вывод исследования можно сформулировать так: выявлено явное противоречие между, с одной стороны, очевидной потребностью общества в социальных инициативах и гражданской активности, наличием некоторого «социального ресурса» для такого рода деятельности и, с другой стороны, слабой информированностью населения о подобной работе, о деятельности НКО, низким уровнем реальной включенности в такого рода деятельность, а также критической оценкой ее форм, содержания, качества и практической эффективности. С помощью исследования были также выявлены основные проблемы, которые тревожат жителей района. Эти сведения были использованы в выработке стратегий по продвижению НКО.

Одновременно с проведением исследования устанавливались рабочие отношения НКО с органами власти и местного самоуправления. Стратегическими партнерами по проекту стали муниципалитет «Академический», социальный отдел управы «Академическая» и Управление социального развития префектуры Юго-Западного округа.

После сбора и обработки информации о деятельности некоммерческих организаций в районе были выявлены пять наиболее активных НКО и разработана PR-кампания по их продвижению, а также продвижению услуг НКО в целом. Организации были выбраны в соответствии с целями и задачами их деятельности, соотносящимися с потребностями населения района, определенными в ходе социологического исследования. Также учитывался потенциал организации, ресурсы, заинтересованность в продвижении своей деятельности. В Академическом районе выбраны следующие организации: Информационно-консультационный центр фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (бесплатные услуги населению по реабилитации нарко- и алкоголезависимых, их родственников и друзей); Юношеская независимая организация содействия творчеству «ЮНОСТЬ» (организация досуга молодежи, школьный парламент); районное отделение Ассоциации юных лидеров (организация добровольческого движения); Эколого-просветительский центр «Заповедники» (экологическое просвещение детей и молодежи, содействие сохранению природного наследия); Антитеррористический отряд самообороны (организация порядка во дворах, досуг молодежи).

Результаты социологического исследования были представлены на публичном мероприятии, на котором также обсуждалась роль местных НКО в решении проблем района и выработка необходимых решений по увеличению общественной поддержки НКО. Был проведен круглый стол «Общественная активность граждан по месту жительства», организованный АСИ и муниципалитетом «Академический». В его работе приняли участие руководство муниципалитета, управы, представители префектуры ЮЗАО г. Москвы, Московский дом общественных организаций, городские и районные СМИ, общественные организации, осуществляющие свою деятельность на территории Академического района, а также жители района.

По итогам круглого стола были приняты решения, призванные способствовать развитию НКО в районе и их общественной поддержке: создание информационного ресурсного центра для НКО округа, выделение в «Твоей газете» (финансируемой совместно муниципалитетом и управой) отдельной полосы, посвященной общественным организациям района, достижение договоренностей о совместной деятельности между НКО, действующими в районе.

Далее АСИ приступило к реализации кампании по продвижению НКО. Она началась с «информационной атаки», нацеленной на различные целевые аудитории: на жителей района (информирование об услугах НКО, их деятельности, возможности с ними сотрудничать) и на представителей НКО (о возможности присоединиться к проекту, о самом проекте).

Кампания включала в себя: подготовку и распространение материалов в СМИ, подготовку и проведение листовочной кампании среди целевых аудиторий НКО, информирование жителей района от лица органов местной власти на организационных собраниях (собрания директоров школ, старших по подъездам, методистов домов детского творчества и др.).

Материалы о деятельности НКО распространялись через местные СМИ (прежде всего районное издание «Твоя газета»), окружные СМИ (прежде всего газета «Округа»), через ленту АСИ (для СМИ, которые могли использовать сообщения для своих материалов, и для НКО — с предложением присоединиться к проекту), федеральное радио (Радио России). Также вывешивались листки на стендах у подъездов и на уличных стендах управы.

«Информационная атака» позволила привлечь к осуществлению проекта более 20 НКО, действующих на территории Академического района, а также проинформировать те группы населения, которые потенциально являются важными в качестве «проводников идей»: старших по домам и подъездам, социальных работников государственных учреждений, учителей, сотрудников профильных отделов префектуры, управы, муниципалитета.

Для каждой из пяти выбранных НКО была разработана своя стратегия продвижения — в зависимости от потребностей НКО и степени их известности (подготовка и распространение информационных материалов об услугах НКО, публикации и репортажи в местных и федеральных СМИ, участие молодежи района в инициативах НКО, в том числе проведение совместных субботников, праздников и др.).

На завершающем этапе кампании по продвижению НКО была организована массовая PR-акция, цель которой — познакомить жителей района с деятельностью НКО и их услугами. В Академическом районе прошла выставка-ярмарка, официальными организаторами которой выступили АСИ и муниципалитет «Академический». Поддержку выставке оказала префектура ЮЗАО и управа района.

Выставка объединила 20 общественных организаций района, каждая из которых подготовила стенды о своей деятельности, а также приняла участие в пресс-конференции и круглом столе. Специально для распространения на выставке-ярмарке АСИ выпустило справочник-перечень организаций социальной направленности района, который бесплатно раздавался всем пришедшим на ярмарку. На открытии присутствовало более 200 человек. Выставка работала в течение недели. В рамках выставки состоялся круглый стол по обсуждению дальнейших планов взаимодействия НКО района, а также НКО и местной власти.

Итоги работы выставки и проекта в целом были подведены на совещании НКО в муниципалитете «Академический». На совещании были еще раз озвучены и зафиксированы все предложения по сотрудничеству, высказанные НКО в ходе проекта и одобренные муниципалитетом: создание Совета НКО Академического района, размещение постоянной экспозиции о деятельности НКО в Доме пионеров, открытие конференц-зала общественных организаций района.

В заключительной части проекта было проведено итоговое социологическое исследование. Опрос в начале проекта показал, что большинство граждан относилось к деятельности НКО нейтрально, безразлично. Новое исследование выявило, что более половины респондентов стали относиться к ней с одобрением. Повысился процент респондентов, знавших и называвших конкретные НКО (среди них более всего — те, которые продвигались в рамках проекта) и направления их деятельности, а также процент людей, в принципе знакомых с деятельностью НКО.

Этапы формирования и развития механизма

1. Первым этапом реализации механизма является выбор территории его пилотного применения. Так, Академический район был выбран исходя из следующих критериев: средняя численность населения для районов города (70-90 тыс. человек); наличие активных НКО, работающих по месту жительства; наличие представителей органов власти, выражающих интерес и готовность участвовать в проекте; наличие активных и популярных местных СМИ (районных газет, кабельного ТВ и радио).
2. Далее на выбранной территории проводится социологическое исследование с целью определить общий социальный климат района, выявить отношение различных социодемографических групп к местным общественным организациям, потенциал гражданской активности населения и возможные направления этой активности, условия, при которых жители готовы поддерживать НКО и участвовать в их деятельности, отношение к местному сообществу. Стартовое исследование поможет также в сравнении с итоговым исследованием оценить результаты проекта, выявить изменение отношения к НКО.
3. С помощью полученных сведений определяется стратегия информационной или PR-кампании, направленная на продвижение некоммерческого сектора в целом и конкретных НКО, — таких, которые активно действуют в районе и готовы к активности по собственному продвижению. Выбор НКО обуславливается не только их потенциалом, но и соответствием их деятельности основным потребностям населения района.
4. Для установления партнерских отношений и возможных совместных планов работы устраивается круглый стол или встреча с участием НКО, органов власти, местного самоуправления, жителей района.
5. Используя потенциал и ресурсы всех партнеров и заинтересованных лиц, реализуются разработанные информационные и PR-стратегии по продвижению НКО, кульминацией которых является массовая публичная акция с участием жителей района (ярмарка НКО).
6. В ходе проекта также организуются мероприятия с участием СМИ, информация публикуется в районных и доступных федеральных СМИ. Готовятся специальные информационные материалы (листовки, плакаты, справочник НКО).
7. Проводится итоговое социологическое исследование, позволяющее оценить результаты проекта.
8. Итоги деятельности по продвижению НКО обсуждаются на совместной встрече НКО, органов власти и местного самоуправления, где еще раз подтверждаются достигнутые договоренности о долгосрочном сотрудничестве и его конкретных формах.

Описание затрат

Основные затраты по реализации механизма: оплата труда постоянных сотрудников (руководитель, бухгалтер и PR-менеджер кампании), проведение социологических исследований (затраты здесь могут быть снижены за счет привлечения к их проведению студентов и аспирантов вузов), а также подготовка и печать различных материалов (справочник НКО, цветные листовки и плакаты, фотографии, материалы для выставки и др.). При этом оборудование и материалы для печати (принтеры, бумагу, картриджи и др.) могут предоставлять партнеры по проекту — как органы власти, так и НКО.

Затраты на проведение различных акций разделяются между государственными органами и НКО. Муниципалитет или управа могут предоставить необходимое помещение, дополнительные материальные и организационные ресурсы, НКО — свои трудовые, организационные и материальные ресурсы.

Так, помещение для выставки-ярмарки НКО было предоставлено бесплатно местным Домом пионеров. Муниципалитет из своего бюджета оплатил стен-

ды для НКО (которые впоследствии подарил им), печать выставочного баннера и пригласительных билетов на открытие, питание организаторов и участников выставки. Две школы предоставили свое звуковое оборудование для оформления выставки. Кружки Дома пионеров подготовили концерт к открытию выставки. Управа района организовала выездную торговлю на все дни работы выставки, сотрудник АСИ консультировал все НКО, помогал готовить стенды, собирать необходимые материалы. АСИ также предоставило свое оборудование для печати материалов выставки.

Риски, связанные с реализацией механизма

Самый большой риск — трудности в установлении партнерских отношений между органами власти и местного самоуправления и НКО. Поэтому рекомендуется предварительно, до принятия решения о применении механизма на конкретной территории изучить ситуацию с взаимодействием местных НКО и органов власти, их готовность к сотрудничеству и реализации совместной деятельности.

Также риском можно считать нестабильность и низкий уровень PR-знаний НКО, поэтому особо тщательно надо подходить к выбору организаций, которые станут иллюстрацией и основными объектами кампании.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Аналитический отчет по результатам социологических исследований в районе Академический
2. Краткое описание PR-стратегий продвижения НКО
3. Пресс-релиз выставки-ярмарки НКО
4. Справочник НКО района Академический

Контактная информация

Агентство социальной информации
Москва, Миусская пл., д. 6, корп. 3
Для корреспонденции: 127006, Москва, а/я 58
Тел./факс: (495) 250-62-76, 250-61-43, 250-62-58
e-mail: asi@aha.ru
Сайт: http:/www.asi.org.ru

КЕЙС 2

Механизм «Благотворительный сезон»

«Нижегородский благотворительный сезон» проводится в Нижегородском регионе с 1999 года по инициативе Центра развития общественных инициатив «Служение», Нижегородской службы добровольцев и Агентства социальной информации в Нижнем Новгороде.

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Цель — создание благоприятной среды для активизации добровольческих, благотворительных, гражданских и законотворческих инициатив жителей региона, ведущих к развитию социальной сферы региона.

Проблемное поле

Отношение в нашем обществе к благотворительности как к явлению и к ее отдельным проявлениям далеко не однозначное. Россия — страна, где благотворительность имеет очень глубокие исторические корни, у всех на слуху такие имена, как Мамонтов, Морозов, Башкировы, Бугровы, Блиновы и т.д. Однако сегодня общественное мнение по отношению к благотворительной деятельности можно охарактеризовать как скептическое, настороженное и даже явно враждебное.

Причин этому много. С одной стороны, и на это часто сетуют все участники благотворительного процесса, российские СМИ неохотно освещают социальные инициативы бизнес-структур и отдельных предпринимателей, полагая, что все, что ни делается, делается по PR-соображениям. С другой стороны, многие благотворители предпочитают оставаться в тени, приговаривая, что «добрые дела любят тишину». А без демонстрации и популяризации позитивных примеров создать моду на благотворительность довольно сложно.

Есть и такой момент. В стране много говорится о гражданском обществе, но гражданское общество — это общество активных граждан, а не только общественные институты. По-настоящему активных граждан в стране не так уж и много, тем бесценнее яркие примеры гражданской созидательной активности, их необходимо выявлять, поддерживать и пропагандировать.

И это только часть причин, побудивших десять лет назад три нижегородские общественные организации проводить ежегодные «Нижегородские благотворительные сезоны».

Задачи реализации механизма:

— выявление и поощрение наиболее успешных добровольческих, благотворительных, гражданских и законотворческих инициатив жителей региона;
— привлечение внимания органов власти, СМИ, населения и бизнес-структур к успешному опыту благотворительной и добровольческой активности граждан;
— стимуляция активности граждан.

Результаты

— Повышается интерес СМИ к благотворительным и социальным процессам в Нижегородском регионе. Этому, в частности, способствует конкурсная номинация «Социальный журналист/Социальное СМИ года», количество заявок в этой номинации растет год от года, важно то, что растет количество заявок от районных газет Нижегородской области.
— Повышается интерес со стороны органов власти. Они активно участвуют в поощрении социальных инициатив нижегородцев. Несмотря на

то, что в Нижегородской области давно принят закон «О благотворительности», который предусматривает вручение специальных наград благотворителям и меценатам, механизм вручения детально не проработан, и этот компонент закона не реализуется. Участие первых и вторых лиц региона и Нижнего Новгорода позволяет привлечь внимание всех заинтересованных сторон (в том числе и потенциальных участников) к благотворительности и социальной активности.

— Повышается информированность СМИ, органов власти и граждан о благотворителях и некоммерческих организациях. Благодаря появлению в последние два года новой номинации «Гражданская инициатива НКО», возник интерес к деятельности НКО и понимание сути и принципов их деятельности.

Основное содержание механизма

Механизм заключается в проведении ежегодного конкурса и торжественной церемонии награждения победителей в номинациях: «Благотворитель года», «Меценат года», «Фирма доброй воли (корпоративная филантропия)», «Доброволец года», «Социальный журналист/Социальное СМИ года», «Социальный партнер в органах власти», «Гражданская инициатива НКО» и «Социальная инициатива в законотворчестве».

Конкурс проводится совместно НКО и органами власти региона. Так, с 2003 года в организации и проведении «Нижегородских благотворительных сезонов» участвуют областное Законодательное собрание и Благотворительный совет Нижегородской области, действующий в рамках закона «О благотворительной деятельности в Нижегородской области». Конкурсная номинация «Социальная инициатива в законотворчестве» появилась по инициативе Законодательного собрания Нижегородской области. С 2005 года «Сезоны» проводятся при участии правительства Нижегородской области. С 2006 года к участию в «Сезонах» активно подключилась администрация Нижнего Новгорода.

С 2005 года конкурсы по номинациям «Благотворитель года» и «Меценат года» проводятся в соответствии с законом «О наградах и премиях Нижегородской области». Решение о награждении Почетным дипломом «Благотворителю» принимается Законодательным собранием области по представлению Благотворительного совета Нижегородской области и оформляется постановлением Законодательного собрания области. Решение о награждении почетным дипломом «Лучшему меценату года» принимает губернатор области по представлению Благотворительного совета Нижегородской области.

Органы власти оказывают НКО содействие в организации церемонии, распространяют информацию о конкурсе среди потенциальных участников. Благодаря этому удается привлечь к участию в конкурсе значительное число организаций и граждан из районных центров, поселков и даже деревень Нижегородской области.

В проведении благотворительных сезонов участвуют также и коммерческие структуры. Они софинансируют мероприятия сезона (церемонии награждения победителей).

Одно из несомненных достоинств механизма — то, что проведение благотворительного сезона привлекает внимание прессы. Это расширяет зону охвата информационной кампании и повышает ее эффективность. Так, ежегодно СМИ освещают Нижегородский благотворительный сезон. Во-первых, потому что это единственный конкурс такого уровня в регионе. Во-вторых, благодаря интересному и нестандартному формату церемонии награждения победителей, который из года в год меняется. Играет свою роль и непосредственное участие в церемонии руководства региона. Большой интерес вызывает специальная конкурсная номинация для СМИ. Кроме того, на церемонии всегда можно найти интересных героев для публикаций. Например, героем «Нижегородского благотворительного сезона 2006 года» стал победитель в номинации «Доброволец года» В.Г. Картовещенко — пенсионер, добровольный инспектор Совета общественного самоуправления.

Этапы формирования и развития механизма

1. Установление партнерских отношений НКО с органами власти и коммерческими структурами.

   Представители органов исполнительной и законодательной власти участвуют в работе оргкомитета конкурса, в информировании потенциальных участников конкурса и сборе заявок, в работе экспертного совета, а также в самой церемонии награждения.

   Коммерческие структуры оказывают финансовую поддержку в проведении мероприятий сезонов, в частности, церемонии награждения.
2. Формирование оргкомитета, экспертного совета.
3. Разработка Положения о конкурсе.
4. В течение двух месяцев происходит информирование о конкурсе и сбор заявок.
5. Экспертный совет, в состав которого входят победители прошлых лет, члены оргкомитета и представители органов власти, оценивает заявки и выявляет лучших.
6. Организация и проведение торжественной церемонии подведения итогов и награждения победителей.
7. Вручение благодарственных писем соорганизаторам церемонии, распространение результатов конкурса.

Описание затрат

Для инициаторов процесса проведение благотворительного сезона — проект малобюджетный. Основные расходы — аренда помещения для церемонии и призы (изготовление медалей, благодарственных писем, пригласительных билетов, приобретение цветов). Основные расходы берут на себя организато-

ры церемонии, которые привлекают бюджетные средства или пожертвования бизнеса. Все члены оргкомитета и рабочей группы работают бесплатно.

Важно отметить, что для соискателей участие в конкурсе бесплатное, организационные и прочие сборы не взимаются.

Риски, связанные с реализацией механизма

Риски сведены к нулю, поскольку сам проект — это общественная награда, признание общественными институтами значимости благотворительной, добровольческой активности граждан и организаций.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Положение о конкурсе «Нижегородский благотворительный сезон»
2. Пресс-релиз по итогам последнего конкурса
3. Регламент работы экспертного совета конкурса
4. Закон Нижегородской области «О благотворительной деятельности»

Контактная информация

Центр поддержки НКО «Служение»
603001, Нижний Новгород, ул. Рождественская, д. 24, оф. 14
Тел.:/факс: (831)431-35-64, 431-30-52
e-mail: asinn@sinn.ru
Сайт: http://www.sluzhenye.sandy.ru

КЕЙС 3

Механизм «Благотворительный фестиваль по сбору частных пожертвований»

Разработан и реализован в рамках второго городского благотворительного фестиваля «Добрый Питер», организованного Санкт-Петербургской благотворительной общественной организацией «Центр развития некоммерческих организаций».

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Цель — развитие частной и корпоративной благотворительности.

Задачи реализации механизма:

— вовлечение граждан в благотворительную деятельность;
— сбор частных пожертвований и оказание благотворительной помощи клиентам НКО;
— повышение информированности граждан о благотворительной деятельности;
— установление межсекторных отношений.

Результаты

— Собраны значительные частные и корпоративные пожертвования в помощь нуждающимся. Во время фестиваля было сделано более 11,5 тыс. частных пожертвований. Среди жертвователей больше всего людей в возрасте 25-40 лет и 40-60 лет (так называемые молодой средний и старший средний возраст).
— Частные пожертвования составили 429 тыс. 517 рублей; пожертвовано товаров на сумму 313 тыс. 97 рублей; в форме безвозмездного предоставления услуг и добровольного труда к фестивалю были привлечены ресурсы, эквивалентные 300 тыс. рублей. Итоговая сумма составляет 1 млн 42 тыс. 614 рублей 44 коп.
— Около 3300 нуждающихся получили новогодние подарки и другую помощь. Это дети-инвалиды и дети, страдающие онкологическими и иными тяжелыми заболеваниями, пожилые люди, одинокие инвалиды, воспитанники детских домов и интернатов, бездомные люди, беспризорные и безнадзорные дети и подростки, кризисные семьи, а также бездомные животные.
— Благотворительный фестиваль получил широкую поддержку в СМИ. На призыв Центра РНО «Давайте делать добро вместе!» откликнулись более 50 средств массовой информации и онлайн-порталов, которые за две недели фестиваля опубликовали на своих полосах и интернет-страницах, выпустили в теле- и радиоэфиры более 100 сообщений.
— Генеральный информационный партнер — «Комсомольская правда. Петербург» — провел акцию «Купи газету и помоги детям!» и перечислил 50 тыс. руб. от продажи газеты с 5 по 25 декабря 2007 года на лечение ребенка с онкологическим заболеванием.
— Установлены долгосрочные межсекторные партнерские отношения. Большинство организационных и медиапартнеров, которые поддержали «Добрый Питер» в первый год проведения, присоединились к благотворительной инициативе и во второй раз.
— Фестиваль получил финансовую поддержку от компании I-Free и Гагаринского фонда. Кроме того, фестиваль поддержали Администрация Президента РФ и Полномочное представительство Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.
— Публичные акции по сбору пожертвований прошли при поддержке волонтеров и сотрудников бизнес-компаний. Более 350 волонтеров — добровольцы студенческой организации AIESEC и Волонтерской службы, а также сотрудники страховой компании «РЕСО-Гарантия» — откликнулись на призыв организаторов личным участием помочь благотворительным организациям.

Основное содержание механизма

Участники фестиваля — некоммерческие организации Санкт-Петербурга собирают средства для реализации социальных задач, помощи своим подопечным. Типовые акции фестиваля проходили в 11 торговых комплексах «Лента», магазине «Карусель» торгово-развлекательных комплексах «Галерея

1814», «Румба», «Юго-Запад», торговом центре «Меркурий» на новогодних мероприятиях бизнес-компаний.

Виды акций

«Купил-отдал» — сбор продуктов или товаров, приобретаемых покупателями в торговых точках — участницах фестиваля и безвозмездное жертвование их в пользу нуждающихся (детей-инвалидов, многодетных семей, бездомных, пожилых, уличных подростков, сирот, бездомных животных и др.). В магазинах и торгово-развлекательных комплексах работали некоммерческие организации, которые собирали пожертвования для своих подопечных.

«Банка» — сбор денежных пожертвований в специальные банки, которые стояли во всех местах проведения акций фестиваля как дополнительная или альтернативная возможность пожертвовать денежные средства в помощь нуждающимся. «***Благотворительный базар», «Благотворительная лотерея»*** — акции такого формата проходили в досуговых центрах в виде централизованной продажи поделок, рисунков, выполненных членами некоммерческих организаций и их клиентами. Организаторы фестиваля взяли на себя обязанность по организации мест продаж, а НКО предоставили продукцию для продажи и продавцов-волонтеров. Собранные средства были переданы организациям, предоставившим поделки.

Благотворительная SMS-акция «Маленькое SMS — на большое дело!» в пользу трех категорий нуждающихся: пожилых людей, детей и животных.

В рамках фестиваля прошли ***собственные благотворительные акции*** НКО. Так, Фонд культурных программ СВАШ организовал в ТРК «Румба» акцию «Подари ребенку ангела». Подопечные фонда сделали фигурки ангелов. Каждый посетитель мог выбрать и подписать ангела, который в предновогодние дни был подарен ребенку из детского дома в Ленинградской области.

Стоит отметить собственную инициативу бизнеса по сбору пожертвований. Так, компания Coca-Cola провела среди своих сотрудников акцию по сбору теплых вещей, которые были отданы в организацию «Ночлежка», а компания «Транс Форс» подарила 300 билетов на новогодние представления подопечным санкт-петербургского отделения организации «Красный Крест».

Технология

В торгово-развлекательных комплексах и магазинах акции проходили по принципу промоакций, так как был важен персонифицированный контакт. На входе в зону покупок стояли волонтеры, которые раздавали входящим листовки с информацией о фестивале и о том, какие продукты/вещи они могут пожертвовать. Акции в стиле ***fast charity (досл.: быстрое пожертвование; пожертвование не отходя от кассы)*** позволили сделать доброе дело «здесь и сейчас»: благотворительную покупку можно было оставить на стойках «Доброго Питера» в этих же магазинах. В знак благодарности дети получали воздушные шарики, а взрослые — специальные фирменные брелоки с символикой благотворительного фестиваля. Информация об акции была размещена на плакатах в магазинах и на аудиороликах, которые транслировались накануне и во время акций, а также в средствах массовой информации. Анонсирующий видеоролик транслировался за неделю до начала и во время фестиваля на видеоэкранах в разных районах города. Информация о результатах фестиваля была представлена на итоговых плакатах, размещенных на самых видных местах в гипермаркетах сети.

Информационную поддержку фестивалю оказало 12 средств массовой информации, большинство из них — партнеры по фестивалю прошлого года. В 2008 году к фестивалю присоединились новые партнеры: агентство «Росбалт», web-издание «PRinfo.ru», портал «Allnw.ru», сайт «Shopping-spb.ru» и др.

Второй фестиваль «Добрый Питер» показал готовность бизнеса «выйти в поле». Если в первом фестивале коммерческие компании собирали пожертвования, как правило, у себя на предприятиях, то в 2008 году сотрудники компании «РЕСО-Гарантия», надев футболку «Доброго Питера», пришли в магазины и объясняли покупателям, что такое благотворительность и кому они могут помочь в данный момент, купив зубную пасту или пачку чая.

Этапы формирования и развития механизма

1. Отбор организаций для участия в фестивале. Организации отбираются по принципу наличия опыта участия или проведения массовых мероприятий. Другой принцип, скорее отвечающий критериям организаторов, — нужды организаций должны быть соизмеримы с возможностями потенциальных жертвователей.
2. Привлечение спонсоров (генеральный спонсор, спонсоры акций).
3. Поиск информационных партнеров, которые, с одной стороны, будут активно информировать об акциях фестиваля и его итогах, а с другой — продвигать само понятие «благотворительности». При работе с партнерами учитывался принцип охвата аудиторий — в партнеры приглашались разные по конечному получателю СМИ, поэтому работа была строилась не только с массовыми, но и со специализированными изданиями.
4. Планирование и организация акций.
5. Создание информационных материалов, сувениров (печатные материалы, аудиоролики, значки).
6. Проведение акций.
7. Публичное подведение итогов.

Описание затрат

Затраты на проведение фестиваля можно свести к минимуму, привлекая спонсорские средства. Важно грамотно прописать выгоды для сторон и не опускать руки, если кампания, которую вы мечтали заполучить в партнеры, вдруг отказала. А еще важно начинать такую работу заблаговременно, так как благотворительные бюджеты компаний пишутся в начале года. Под словом «средства» подразумеваются как денежные купюры, так и их нематери-

альный эквивалент, то есть то, что кампания производит и может поделиться этим в благотворительных целях. Например, отпечатать материалы или разместить рекламный текст на страницах журнала, а может быть предоставить транспорт для перевозки людей с ограниченными возможностями.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Отчет о фестивале «Добрый Питер»

Контактная информация

Центр развития некоммерческих организаций
191040, Санкт-Петербург, Лиговский пр., д. 87, офис 300
Тел.: 8 950 000-75-75, (812) 718-37-94
Сайты: http://www.crno.ru, http://www.dobrypiter.ru,
http://www.ngo-nw.ru

КЕЙС 4

Механизм «Продвижение ТСЖ»

Разработан и реализован в рамках Целевой благотворительной программы «Мой дом — моя крепость», реализуемой Фондом местного сообщества «Калининград» с 2006 года.

В настоящем описании основное внимание уделено элементам программы, реализованным в 2008 году.

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Цель — создание условий для повышения активности граждан в реализации своих прав и обязанностей в отношении управления жилым имуществом (Жилищный кодекс Российской Федерации), продвижение формы товарищества собственников жилья как наиболее эффективного механизма управления многоквартирным домом.

Проблемное поле

В Калининградской области насчитывается более 23 тыс. многоквартирных домов. По данным министерства ЖКХ и строительства Калининградской области на 1 июня 2008 года, доля домов, управляемых ТСЖ, составляет по региону 1% — это около 230 домов.

Проведенное в регионе исследование показало низкий уровень информированности граждан и наличие ложных представлений о смысле реформы и специфике основных форм управления. Далеко не все жители домов на сегодняшний день определились со способом управления, большая часть автоматически перешла под муниципальные управляющие компании. Но и управление вновь созданными управляющими компаниями не настолько эффективно (имеется в виду соотношение цена-качество предоставляемых услуг), как управление в форме товарищества собственников жилья (ТСЖ, ЖСК). Кроме того, ТСЖ подразумевает не только экономию средств, но и объединение людей по месту жительства для решения проблем своего подъезда, дома, двора, района.

Собственникам жилья необходима специфическая информация об управлении общим имуществом, коммунальных услугах и порядке их тарификации, о взаимодействии с управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями. Но жителям получить ее в доступной форме очень трудно. Информационных материалов по этой теме практически не издается. Лишь в августе-сентябре 2008 года в Калининграде начал издаваться «Вестник городского хозяйства» в качестве приложения к одной из еженедельных муниципальных газет, а также были выделены средства на серию семинаров для председателей ТСЖ, которые проводит муниципальное предприятие.

Задачи реализации механизма:

— информирование граждан о различных аспектах управления многоквартирным домом;
— мотивация граждан на принятие решения по управлению жилым имуществом;
— поддержка конструктивного диалога органов власти всех уровней и товариществ собственников жилья;
— расширение форм и методов институциональной поддержки товариществ собственников жилья на местном уровне.

Результаты

— Повысилась информированность граждан о формах и механизмах управления многоквартирным домом.

Среди жителей Калининградской области был распространен 21 выпуск информационных бюллетеней (по 1 тыс. экз. каждый), 20 тыс. информационных листовок, 1 тыс. информационных брошюр. В мероприятиях программы в 2006-2008 годах приняли участие свыше 850 представителей региональных и муниципальных органов власти, организаций собственников жилья, инициативных групп граждан, экспертов регионального и национального уровня. В 2008 году в эфире региональных и муниципальных радиостанций вышел цикл радиопередач о ТСЖ как форме управления жильем. Организованы регулярные консультации граждан по выбору формы управления (с начала 2007 года предоставлено более 1 тыс. консультаций). В двух информационных акциях «День ТСЖ» в 2007 и 2008 годах приняли участие около 2 тыс. жителей региона.

— Число ТСЖ на территории города увеличилось более чем вдвое. На момент начала работы программы «Мой дом — моя крепость» в Калининграде действовало около 36 ТСЖ, к 1 сентября 2008 года (по данным комитета городского хозяйства администрации городского округа «Город Калининград») зарегистрировано 106 ТСЖ. При поддержке программы в Калининградской области в январе 2007 года зарегистрирована региональная ассоциация собственников жилья.

— Внедрены инструменты сбора информации среди граждан о существующих проблемах, трудностях по выбору формы управления, созданию и деятельности ТСЖ
— Создана площадка обмена информацией, ресурсами, опытом между ключевыми «игроками» реформирования ЖКХ региона. Проведены три дискуссионные площадки для представителей органов власти, управляющих компаний, ТСЖ; два семинара, восемь круглых столов, две конференции.
— Оказана поддержка действующим ТСЖ — создана Школа председателей ТСЖ; проведены три грантовых конкурса (общая сумма грантового фонда составила 305 тыс. рублей).
— Проведены пять выездных жилищных юридических консультаций в муниципалитетах Калининградской области.

Основное содержание механизма

Приоритетной задачей Фонда местного сообщества в достижении целей программы в 2008 году стало просвещение граждан Калининградской области по вопросам управления жилищным имуществом.

В работе по программе можно выделить следующие элементы.

1. Непосредственная работа с товариществами собственников жилья с целью повышения профессионализма, юридической, финансовой грамотности председателей ТСЖ.

В 2008 году фонд совместно с Калининградской региональной ассоциацией собственников жилья организовал Школу председателей ТСЖ. Четыре семинара школы прошли в Калининграде в мае-сентябре 2008 года, в них приняли участие 33 руководителя товариществ и инициативных групп по их созданию.

Темы семинаров во многом определили результаты социологического исследования «Товарищества собственников жилья: проблемы и перспективы развития», которое было проведено фондом совместно с Социологической лабораторией Российского государственного университета им. Канта в 2008 году. В ходе исследования был опрошен 351 житель Калининградской области — 27 председателей ТСЖ и ЖСК и 324 собственника жилья — члена ТСЖ. Исследование позволило выяснить, что основными проблемами в процессе работы ТСЖ (ЖСК) являются сложные взаимоотношения с местной администрацией, финансовые вопросы и проблемы взимания задолженностей по квартплате.

Участники школы в ходе семинаров узнали о правовых основах деятельности ТСЖ, об объектах имущественных прав и требованиях к содержанию общего имущества; эксперты осветили финансовые, кадровые и психологические вопросы деятельности ТСЖ.

2. Организация обмена информацией и опытом между ключевыми участниками жилищно-коммунальной сферы региона.

Для развития конструктивного диалога представителей максимального числа субъектов сферы ЖКХ в 2008 году был организован ряд мероприятий:

— круглый стол «Реформа ЖКХ в Калининградской области. Успехи, достижения и перспективы развития». Во встрече приняли участие представители региональных школ жилищного просвещения из 11 регионов России, калининградских органов власти, эксперты Сети школ жилищного просвещения (ШЖП). Мероприятие было проведено в рамках Летней школы жилищного просвещения, организованной Сетью ШЖП и Фондом местного сообщества «Калининград»;
— встреча общественных деятелей Калининградской области с представителями Общественного совета при Федеральной службе по тарифам (ФСТ) России. Представители Общественного совета при Калининградской областной Думе обсудили проблемы жилищного просвещения и реформирования сферы ЖКХ в регионе с председателем Общественного совета при ФСТ Олегом Алексеевым;
— более 40 представителей НКО, руководителей городских ресурсоснабжающих организаций, региональной Службы по государственному регулированию цен и тарифов, органов местного самоуправления Калининградской области приняли участие в открытой дискуссии на тему регулирования цен и тарифов в сфере ЖКХ. В мероприятии активное участие приняли председатель Общественного совета при ФСТ Олег Алексеев, руководитель проекта «Поддержка собственников жилья» Фонда «Новая Евразия» Константин Шишка;
— около 180 представителей товариществ собственников жилья, управляющих компаний, ресурсоснабжающих организаций, региональных органов власти и муниципалитетов приняли участие в двух семинарах, проведенных совместно с компанией «Талес Информейшн Системс ГмбХ» (Берлин) при поддержке министерства ЖКХ и строительства Калининградской области. Участники семинаров обсудили роль и возможности органов местного самоуправления, управляющих компаний и ТСЖ в жилищной реформе, а также вопросы их взаимодействия с ресурсоснабжающими организациями.

3. Проведение грантовых конкурсов и информационной кампании «День ТСЖ»

С 2007 года Фонд местного сообщества «Калининград» в сотрудничестве с Калининградской региональной ассоциацией собственников жилья провел три грантовых конкурса среди ТСЖ, в сентябре проводится ежегодная информационная кампания для собственников жилья.

Задачи этих мероприятий — повышение информированности собственников жилья об их правах и обязанностях в управлении многоквартирным до-

мом, продвижение модели ТСЖ среди собственников многоквартирных домов, финансовая и моральная поддержка действующих на территории региона ТСЖ через конкурсные механизмы.

На второй год реализации программы акцент был сделан на расширение инструментов и форм информирования жителей региона об их правах и обязанностях по управлению жильем, на поддержку (правовую, информационно-методическую, финансовую) инициативных групп по созданию ТСЖ и действующих ТСЖ.

Праздник «15 сентября — День ТСЖ» впервые проводился на территории Калининградской области в 2007 году и включал масштабную информационную акцию в парке культуры и отдыха, грантовый конкурс среди ТСЖ региона и официальную церемонию награждения победителей конкурса и поздравления председателей ТСЖ с профессиональным праздником. В 2008 году был проведен второй грантовый конкурс среди ТСЖ, посвященный новому празднику. Проведение грантовых конкурсов фонд осуществляет с использованием технологии фондов местных сообществ.

Заявка на участие в конкурсе адаптируется для представителей специфической категории НКО — товариществ собственников жилья. Для проведения оценки заявок, поступивших на конкурс, создан экспертный совет, состоящий из представителей различных секторов общества. Сбор средств для проведения конкурса осуществляется на местном уровне: грантовый фонд составили средства, привлеченные от местных бизнес-компаний.

Наработанный опыт был учтен при проведении второго конкурса. Обеспечена прозрачность проведения конкурса: объявления о конкурсе, его результаты публикуются в региональных СМИ, награждение победителей проводится публично, к участию в экспертном совете привлекаются представители СМИ.

Информационная кампания в 2008 году проводилась в течение нескольких дней. В «Дне ТСЖ» приняли участие более чем 1 тыс. жителей. Также празднование прошло в Советске при участии около 500 горожан. Дети в ходе акций получили в подарок праздничные шарики с символикой кампании и партнеров, а взрослым была вручена «Азбука ТСЖ» — три издания, посвященные различным вопросам управления домом и ТСЖ.

В рамках кампании в Калининградской области были проведены первые жилищные уроки. На двух занятиях побывали 50 учащихся седьмых классов калининградской школы № 31.

Заключительным мероприятием кампании стал семинар-выставка «ТСЖ от А до Я». На выставке состоялось награждение победителей грантового конкурса. В мероприятии приняли участие горожане, представители ТСЖ, бизнес-компаний, поддержавших проведение «Дня ТСЖ», руководитель и другие представители комитета городского хозяйства городской администрации.

Поддержку при проведении информационной кампании фонду оказывают национальные экспертные организации и специалисты: Сеть школ жилищного просвещения, Фонд «Новая Евразия», Общественный совет при Федеральной службе по тарифам РФ, Ассоциация некоммерческих организаций в поддержку развития ТСЖ и ЖСК, Некоммерческое партнерство «Управдом», компания «Талес Информейшн Системс ГмбХ» (Берлин).

4. Выпуск и распространение информационных изданий.

В ходе программы «Мой дом — моя крепость» информационные, просветительские задачи в значительной степени реализованы с помощью информационных изданий. Выпущены 18 информационных бюллетеней, три выпуска «Азбуки ТСЖ», комиксы на жилищную тему.

При подготовке информационных бюллетеней используются материалы партнеров из других регионов. Для освещения успешных российских и зарубежных технологий работы с собственниками жилья, различных аспектов управления многоквартирными домами привлекаются национальные эксперты. Для освещения оперативной информации регионального характера в бюллетенях предусмотрены рубрики, содержащие информацию от региональных органов власти, об опыте муниципалитетов.

К процессу подготовки изданий привлекаются представители целевой аудитории, на которую они ориентированы.

В комиксах «Человек-собственник», выпущенных в 2008 году совместно фондом и ассоциацией собственников жилья, основные положения Жилищного кодекса РФ излагают студенты калининградских вузов, они же авторы иллюстраций.

Поддержку при подготовке материалов изданий оказывают министерство ЖКХ и строительства Калининградской области, администрация городского округа и окружной совет депутатов г. Калининграда, отдел реформирования ЖКХ администрации г. Советска, национальные эксперты (см. информацию о партнерах при проведении информационной кампании).

Издания фонда может получить каждый житель региона в Фонде местного сообщества «Калининград» и в Калининградской региональной ассоциации собственников жилья.

5. Работа со средствами массовой информации

В процессе реализации программы «Мой дом — моя крепость» ведется активная работа с представителями средств массовой информации. Привлечение СМИ к мероприятиям программы направлено на повышение прозрачности проведения грантовых конкурсов, увеличение эффективности информационного обмена с собственниками жилья, привлечение внимания общественности к вопросам управления многоквартирными домами.

За время реализации программы налажены постоянные связи с рядом региональных СМИ, профильными журналистами. Мероприятия программы регулярно освещаются в 12 печатных СМИ региона, на двух наиболее популярных региональных интернет-ресурсах и в эфире трех телерадиокомпаний. Ре-

зультаты работы — более 50 публикаций в печатных СМИ, свыше 200 интернет-публикаций, два цикла радиопередач, выход в эфир новостей о мероприятиях программы.

В числе постоянных партнеров при проведении информационных кампаний по программе — региональная радиостанция «Балтик Плюс».

Ежегодно в работе экспертного совета грантовых конкурсов «День ТСЖ» принимают участие журналисты.

Этапы формирования и развития механизма

1. Проведение Школы председателей ТСЖ:
   — объявление о наборе участников;
   — отбор участников;
   — отбор экспертов для проведения семинаров школы. Акцент при отборе экспертов был сделан на работу с местными специалистами, которые способны осветить как теоретические, так и практические, прикладные вопросы работы ТСЖ в Калининградской области. Поддержку в привлечении экспертов оказал комитет городского хозяйства администрации городского округа «Город Калининград».
   — подбор помещения для проведения занятий;
   — проведение четырех семинаров;
   — оценка результатов работы школы;
   — распространение опыта. Все материалы семинаров Школы председателей ТСЖ, методические наработки переданы в муниципальное образовательное учреждение — учебно-курсовой комбинат «Жилхоз». С сентября 2008 года там на постоянной основе проходят занятия для руководителей ТСЖ, в том числе с привлечением экспертов Школы председателей ТСЖ.
2. Проведение конкурса детского рисунка «Двор счастливого детства»:
   — привлечение партнеров (ООО «ГРАД»);
   — открытое приглашение участников через СМИ;
   — организация конкурса детского рисунка в городском парке в День защиты детей;
   — подведение итогов конкурса;
   — установка качелей во дворах трех победителей.
3. Организация дискуссионных площадок:
   — проведение цикла семинаров совместно с компанией «Талес Информейшн Системс ГмбХ» (Берлин): согласование темы с партнерами; привлечение региональных и федеральных экспертов; привлечение участников: открытое приглашение участников через СМИ и адресное приглашение представителей целевой аудитории семинаров; достижение договоренностей о месте проведения, техническая подготовка и организация мероприятий;
   — проведение круглого стола с участием председателя Общественного совета при ФСТ РФ и представителей региональных органов власти, ресурсоснабжающих организаций и объединений собственников жилья;
   — проведение круглого стола с участием представителей региональных школ жилищного просвещения в рамках Летней школы жилищного просвещения;
   — выступление экспертов Сети школ жилищного просвещения, Европейского университета в Санкт-Петербурге на региональном семинаре-выставке «ТСЖ от А до Я», на круглом столе в рамках Летней школы жилищного просвещения.
4. Проведение грантового конкурса «День ТСЖ»: составление заявки на участие в конкурсе; привлечение профессиональных независимых экспертов в экспертный совет грантового конкурса; открытое объявление о конкурсе через СМИ; открытое и адресное приглашение партнеров; проведение встреч с потенциально заинтересованными партнерами на местном уровне (органы власти, бизнес, СМИ, волонтеры); консультирование участников конкурса; сбор и обработка заявок; проведение заседания экспертного совета конкурса; объявление итогов и публичное награждение победителей.
5. Проведение информационной кампании для собственников жилья: планирование и подготовка инструментов информирования общественности; рассылка пресс-релизов в СМИ; переговоры с профильными журналистами; проведение городской информационной акции; проведение регионального семинара-выставки «ТСЖ от А до Я»; организация интервью с представителями фонда, экспертами и партнерами мероприятий; подготовка материалов для СМИ; мониторинг публикаций.

Описание затрат

Финансовые затраты на администрирование программы: аренда офисного помещения, связь, канцелярские товары и расходные материалы, проведение исследований.

Финансовые затраты на проведение мероприятий: аренда помещений для проведения мероприятий, презентационное оборудование, раздаточные материалы, питание участников, гонорары, проезд и проживание экспертов из других регионов России; изготовление имиджевой продукции (шары, футболки волонтерам).

Финансовые затраты на проведение информационной кампании: издание информационных бюллетеней, информационной брошюры, листовок; разработка и изготовление видео- и аудиороликов; электронная рассылка, почтовая рассылка, междугородняя (областная) связь.

Оплата труда руководителя организации, руководителя проекта, бухгалтера, менеджера, менеджера по связям с общественностью.

Объединенные ресурсы органов власти и общественных организаций позволяют значительно снижать финансовые и трудовые затраты. Благодаря парт-

нерам не потребовались финансовые средства для аренды территории при проведении Дня ТСЖ в парке культуры и отдыха, на аренду помещения для проведения заседания экспертного совета и награждения победителей конкурса. При поддержке профсоюзной организации студентов для проведения акции были привлечены волонтеры. Также были привлечены донорские средства от бизнес-компаний, поддержавших проведение грантовых конкурсов среди ТСЖ. Была получена поддержка от средств массовой информации: материалы о мероприятиях программы публикуются бесплатно.

В 2008 году проведение программы осуществлено в том числе на средства господдержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента РФ от 30 июня 2007 года N367-рп.

Риски, связанные с реализацией механизма

Активное участие органов власти в реализации проекта, с одной стороны, повышает интерес средств массовой информации к освещению проекта, с другой стороны, возможно смещение акцентов в СМИ с предмета кампании — ТСЖ — на деятельность органов власти. Для минимизации риска искажения информации в СМИ фонд активно сотрудничает с журналистами, приглашая на мероприятия представителей СМИ и консультируя профильных журналистов.

Необходимость постоянного обеспечения финансовыми средствами. Для минимизации риска нехватки средств при проведении мероприятий ведется постоянная работа с органами власти, представителями местных бизнес-компаний, СМИ. СМИ оказывают бесплатную информационную поддержку, партнеры из числа органов власти содействуют в бесплатном предоставлении помещений, грантовый фонд формируется из средств, привлеченных от местного бизнеса.

Также риском является низкая активность ТСЖ при участии в грантовом конкурсе. В отличие от других НКО, у них нет богатого опыта проектной деятельности. Ресурсом для решения данной проблемы стало подключение ассоциации собственников жилья, распространение информации через профильные органы местного самоуправления в муниципальных образованиях, средства массовой информации, консультирование на этапе подготовки заявок.

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Конкурсная документация
2. Пресс-релизы для СМИ
3. Информационные бюллетени «Регистрация ТСЖ», «Опыт г. Советска в проведении реформы ЖКХ», «Жить Комфортнее Хотим — практические рекомендации по созданию и деятельности ТСЖ», «Общее собрание в многоквартирном доме», «Общее имущество в многоквартирном доме», «Капитальный ремонт многоквартирного дома», «Коммунальные услуги» и др..
4. Азбука ТСЖ:
   - Выпуск № 1 «Регистрация ТСЖ. Общее собрание»: http://webfile.ru/2377677

   - Выпуск № 2 «Общее имущество в многоквартирном доме»: http://webfile.ru/2377730
   - Выпуск № 3 «Капитальный ремонт многоквартирного дома»: http://webfile.ru/2377755
5. Аудиоролики
6. Фирменная атрибутика
7. Информационная листовка

Контактная информация

Фонд местного сообщества «Калининград»
236000, г. Калининград, ул. Дмитрия Донского, д. 7, каб. 622
Тел.:/факс: (4012) 59-51-23, тел.:71-82-42
e-mail: fond-kld@mail.ru
Сайты: www.fond-kaliningrad.ru, www.kaliningrad.shgp.ru

Калининградская региональная общественная организация «Ассоциация собственников жилья» (профильная экспертная организация)
Тел.: (4012) 76-56-70
e-mail: zaozhuk@gmail.com

КЕЙС 5

Механизм «Развитие социальной рекламы на региональном уровне»

Реализован в Ивановской области в ходе разработки и принятия областной региональной концепции развития социальной рекламы.

До принятия Концепции развития социальной рекламы в Ивановской области на 2006-2008 годы размещение социальной рекламы в регионе носило бессистемный характер. Работа в этом направлении велась, за редким исключением, только в крупных городах области.

В соответствии с Концепцией составлен и ежегодно уточняется реестр рекламораспространителей и рекламопроизводителей, действующих на территории Ивановской области. В настоящее время в муниципальных образованиях области установлено более 400 рекламных конструкций, из них 60% — в областном центре. В Ивановской области зарегистрированы и осуществляют постоянную деятельность в сфере рекламы свыше 100 организаций различной организационно-правовой формы. В ряде муниципальных образований проводится оценка 5% рекламных объемов (обязательных согласно Федеральному закону от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» к выделению под социальную рекламу) по носителям рекламы (наружная, реклама в прессе, реклама на телевидении, реклама на радио). В частности, в Иваново такой опыт имеется в сфере наружной рекламы и осуществляется структурным подразделением администрации — управлением по наружной рекламе города.

Важная роль в развитии и реализации социальной рекламы в Ивановской области принадлежит экспертному совету по социальной рекламе при правительстве Ивановской области. В экспертный совет входят представители муниципальных учреждений, общественных организаций, СМИ. Он оп-

ределяет приоритетные направления социальных рекламных кампаний на календарный год. В 2007 году такими темами стали:

— «Профилактика демографического кризиса, утверждение семейных ценностей»;
— «37-й регион» (создание позитивного образа Ивановской области как субъекта Российской Федерации; повышение инвестиционной привлекательности региона);
— «Поддержание чистоты и благоустройство Ивановской области».

Эти же темы, по решению экспертного совета, стали приоритетными и в 2008 году. В качестве четвертого приоритетного направления социальной рекламы была также утверждена тема «Гармонизация межнациональных отношений».

По приоритетным темам проводится областной конкурс социальной рекламы по номинациям: «Лучший видеоролик», «Лучший аудиоролик», «Лучший макет наружной, печатной рекламы», «Лучший сценарий социальной рекламной кампании». Итоги очередного конкурса были подведены на заседании круглого стола «Перспективы развития социальной рекламы», в котором приняли участие представители органов исполнительной власти, рекламных агентств, образовательных учреждений и общественных организаций Центрального федерального округа. По итогам заседания был подготовлен и выпущен сборник выступлений участников круглого стола, материалы конкурса рекомендуются для размещения.

Бюджетное финансирование в сфере социальной рекламы составило в 2007 году 500 тыс. рублей. В 2008 году бюджет был увеличен до 527,5 тыс. рублей, что положительно сказывается на качестве проводимых рекламных кампаний.

С материалами Концепции можно ознакомиться по адресу: http://www.1soc.ru/pages/view/19

Контактная информация

Администрации Ивановской области, А. Мочалов
e-mail: mochalov@gov37.ivanovo.ru
Тел.: (920) 348-13-01
Центр рекламных исследований Grand Prix, генеральный директор Н.Ю. Гладких
e-mail: natalia@takegradprix.ru
Тел.: 8(916) 889-99-55

5 Поддержка развития территорий, механизмов местного самоуправления и жилищной реформы

И. В. Мерсиянова
М .О. Колосова
К. П. Шишка
К. Б. Егоров

5.1. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТЕХНОЛОГИИ РАЗВИТИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

И. В. МЕРСИЯНОВА[1]
Институт проблем государственного и муниципального управления
Государственного университета — Высшей школы экономики

Территориальное общественное самоуправление как повседневная практика

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) представляет собой социальную практику самостоятельного и под свою ответственность осуществления населением собственных инициатив по вопросам местного значения. В ее основе лежат процессы самоорганизации граждан по месту жительства.

В настоящее время ТОС имеет место почти в каждом третьем российском муниципальном образовании. Однако этот показатель дифференцирован по типам муниципальных образований: ТОС развивается в 49% городских округов, в 32% городских поселений, в 29% муниципальных районов и в 20% сельских поселений[2].

Можно полагать, что здесь территориальное общественное самоуправление имеет оформление на институциональном уровне (закреплено в специальных нормативных правовых актах, имеет организационные структуры в виде советов микрорайонов, уличных комитетов и т.д.). Однако социальные практики общественной активности по месту жительства, выраженные в проведении субботников, собраний по месту жительства, участии населения в благоустройстве, организации досуга по месту жительства, имеют место в подавляющем большинстве российских муниципальных образований.

Свое участие в субботниках, мероприятиях по благоустройству среды проживания декларируют 18% россиян, причем по отдельным субъектам РФ этот показатель находится в интервале от 5-7% (в Тамбовской области, Краснодарском крае, Республике Мордовия, Приморском крае) до 46% в Республике Башкортостан. Почти каждому десятому россиянину приходилось участвовать в собрании жильцов дома или подъезда. Также отмечается достаточно высокая степень дифференциации регионов по этому показателю: от 0,2% в Республике Мордовия до 20% в Республике Марий Эл. Участвовали в ремонте своего подъезда силами жильцов, дежурили на лестничных клетках 7% россиян[3].

На практике ТОС чаще всего образуется на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС — старшие по домам и старшие по подъездам. Например, в Новосибирске к середине 2008 года насчитывалось 115 советов микрорайонов, а на территории осуществления ТОС проживало 82% горожан[4]. Также в этом городе насчитывается 562 уличных комитета, 189 домовых комитетов, 5527 старших по дому и 10 499 старших по подъезду. Подобные системы органов и выборных лиц ТОС сложились в Краснодаре, Твери, Барнауле, Омске, Кемерово, Сургуте и других городах, а их основы были заложены еще в конце 1980-х годов. Однако существенным признаком дифференциации нынешних систем ТОС в муниципалитетах является статус ТОС — как юридических лиц или без этого статуса.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой форму участия населения в местном самоуправлении. Оно предполагает самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив, когда ТОС не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, обеспечивает соответствие своей деятельности только нормам права и должно быть гарантировано от вмешательства извне. На практике эта характеристика часто искажается, когда органы ТОС ставятся в иерархическую зависимость от органов местного самоуправления. Еще более распространенным случаем является использование финансовых инструментов влияния на территориальное общественное самоуправление. Поэтому органы ТОС часто опасаются администрирования, возникновения отношений подчинения местным администрациям, поскольку это противоречит самой сущности территориального общественного самоуправления.

Эта социальная практика в российских городах получила мощный толчок развития на последнем этапе, начиная с конца 1990-х годов. Однако предыдущие этапы ее институционализации имеют корни не в XX веке, а в древние времена: от крестьянской общины и объединения посадских людей до органов общественной самодеятельности советского времени и советов общественности в микрорайонах на заре перестройки. Время показало, что залог успешного развития территориального общественного самоуправления находится не только в сфере гражданской активности, готовности людей взять на се-

[1] Мерсиянова Ирина Владимировна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института проблем государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики; эксперт по вопросам участия населения в местном самоуправлении.

[2] Согласно данным социологического опроса должностных лиц органов местного самоуправления, проведенного ГУ-ВШЭ в 2007-2008 годах в рамках мониторинга состояния гражданского общества по теме «Анализ муниципальных политик в области поддержки и развития общественных инициатив». Опрошено 1003 респондента из 1003 муниципальных образований разных типов по всероссийской репрезентативной выборке.

[3] Согласно данным массовых опросов населения по технологии Георейтинга, проведенных Фондом «Общественное мнение» и ГУ-ВШЭ в 2007 году. Объем выборки в каждом субъекте РФ — 500 чел., общий объем выборки — 34 тыс. чел.

[4] Автор выражает благодарность управлению общественных связей мэрии города Новосибирска и взаимодействия с административными органами за предоставленные материалы для приложения на компакт-диске.

бя ответственность за решение возникающих по месту жительства вопросов, но и в поддержке со стороны органов местного самоуправления.

Формы поддержки ТОС со стороны органов местного самоуправления

Согласно данным опроса должностных лиц органов местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление заслуживает поддержки в 67% городских округов, 53% городских поселений, 39% муниципальных районов, 37% сельских поселений[5]. Это является еще одним подтверждением более высокой востребованности этой формы участия населения в местном самоуправлении на урбанизированных территориях, где между властью и населением значительная дистанция, имеющая не только социальную, политическую, психологическую выраженность, но и конкретно физическую. Причем предел распространения ТОС в российских муниципальных образованиях еще не достигнут: в 48% муниципальных образований называют эту форму в ряду наиболее эффективных в современных условиях, хотя пока ТОС там не реализуется, а значит может быть учреждено населением (возможно, при содействии органов местного самоуправления) и начать функционировать. В городских округах доля муниципальных образований, где реализуется ТОС, может увеличиться примерно на 30% к имеющимся 49%; в муниципальных районах — на 44% (имеется 30%); в городских поселениях — на 57% (имеется 33%); в сельских поселениях — на 54% к 21% имеющихся муниципальных образований, где ТОС реализуется.

Формы поддержки ТОС со стороны органов местного самоуправления могут находиться в фарватере следующих направлений[6]:

1. Повышение эффективности взаимного сотрудничества органов местного самоуправления с органами ТОС путем:
   - разработки правовой базы, регламентирующей деятельность ТОС;
   - организации деятельности Совета по ТОС при главе местного самоуправления;
   - создания и организации работы рабочих групп по направлениям деятельности ТОС;
   - проведения совместных мероприятий органов местного самоуправления и органов ТОС;

[5] Всероссийский опрос должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих (опрошено 1003 респондента из 1003 муниципальных образований разных типов по всероссийской репрезентативной выборке). Проведен ГУ-ВШЭ в 2008 году в рамках мониторинга состояния гражданского общества.

[6] См. подробнее: Концепция развития территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 гг. (утв. постановлением мэра города Омска от 15.02.2006 № 43-п).

   - проведения конкурсов на получение грантов для поддержки общественно полезных проектов органов ТОС;
   - обучения представителей ТОС;
   - организации встреч должностных лиц органов местного самоуправления с населением и представителями ТОС, организация личного приема граждан в микрорайонах ТОС;
   - проведения тематических семинаров, круглых столов, конференций для представителей ТОС.
2. Развитие активности населения в деятельности ТОС путем:
   - разработки и выполнения общегородских целевых программ, обсуждения проблем развития территорий на общих собраниях (сходах), конференциях, обобщения поступивших предложений и доведения их до разработчиков программ;
   - содействия участию в публичных слушаниях;
   - привлечения к участию в мероприятиях по обеспечению сохранности жилищного фонда, санитарной очистке, благоустройству и озеленению территории муниципального образования;
   - организации социально значимых работ;
   - развития системы поддержки представителей ТОС: компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, материальное поощрение, награждение грамотами, благодарственными письмами и другие формы поддержки.
3. Укрепление взаимодействия между органами ТОС, НКО и малым/средним бизнесом посредством:
   - оказания содействия в разработке и осуществлении совместных общественно полезных программ и инициатив;
   - организации и проведения совместных мероприятий;
   - обобщения и распространения положительного опыта работы органов ТОС.
4. Информационное обеспечение деятельности ТОС, осуществляемое в следующих формах:
   - подготовка и издание брошюр, информационных бюллетеней, справочников по вопросам деятельности ТОС;
   - выпуск информационных листков комитетов для населения;
   - привлечение средств массовой информации к освещению опыта и результатов работы комитетов, практики взаимодействия комитетов с органами местного самоуправления, НКО, малым/средним бизнесом и населением.

Потенциал форм взаимодействия органов власти и ТОС не является до конца реализованным в муниципальных образованиях, поскольку большинство из этих форм получают косвенную оценку эффективности, которая превосходит меру их распространенности (см. диаграмму). Чаще всего в перечне наиболее эффективных форм фигурируют общественные советы. На втором месте (с отставанием от первой позиции почти на 20 п.п.) по частоте упоминания находится участие НКО в реализации муниципальных программ (без социального

заказа) и участие НКО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях. На третьем месте располагаются следующие формы: предоставление муниципальных грантов, предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти, получение НКО информации и методической помощи от органов власти.

Чаще всего эффективность рассматриваемых форм взаимодействия оценивается выше в городских округах. Так, предоставление муниципальных грантов фигурирует в ряду наиболее эффективных форм в каждом втором (50%) городском округе, в других же типах муниципальных образований — на уровне 16-24%. По всем типам муниципальных образований стабильна оценка эффективности социальных заказов (в среднем на уровне 18%), предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти (21%), получение НКО информации от органов власти (22%).

Формы поддержки и сотрудничества: распространенность и эффективность (мнения должностных лиц органов местного самоуправления, %)

Приведем примеры практического применения названных форм взаимодействия. Так, для выработки совместных стратегических направлений работы и решения текущих проблем в Новосибирске действует Консультативный совет по территориальному общественному самоуправлению. Актив ТОС участвует в совещаниях у глав районных администраций и ЖЭУ, вносит свои предложения при формировании планов социально-экономического развития территорий. В Кемерово функционируют городской и районные координационные советы по территориальному общественному самоуправлению. В Омске работает Совет по территориальному общественному самоуправлению при мэре города.

Что касается совместной реализации целевых муниципальных программ, то здесь используются такие преимущества совместной работы органов власти и ТОС, как объединение ресурсов, привлечение труда добровольцев и минимизация в связи с этим затрат. Например, в Новосибирске еще одной формой взаимодействия мэрии города с органами ТОС стало их участие в городских комплексных целевых программах (муниципальная программа благоустройства внутриквартальных территорий, программы «Ветхое жилье», «Модернизация лифтового хозяйства», «Спортивный город»).

Практика предоставления органами местного самоуправления муниципальных грантов получила применение в каждом третьем городском округе, в каждом пятом муниципальном районе, в каждом десятом городском поселении и лишь в каждом восемнадцатом сельском поселении. Например, в Новосибирске первый конкурс на соискание муниципальных грантов состоялся еще в 2000 году, на нем было представлено 59 проектов. В 2007 году новосибирскими органами ТОС подготовлено 58 заявок на соискание муниципальных грантов, из них 22 проекта стали победителями. Также было подготовлено 87 заявок на соискание областных, отраслевых, районных грантов, из них получили финансирование 25 проектов.

Обратимся к основным итогам реализации социально значимых проектов новосибирских органов ТОС. Совет микрорайона «Русь» отреставрировал эстрадную площадку, установил скамейки для зрителей и места отдыха для лиц преклонного возраста, для дошкольников оборудовал участок с грибком и песочницей, во дворе дома по Ипподромской улице соорудил малый спортивный комплекс, состоящий из площадок для баскетбола, волейбола, минифутбола, бадминтона и гандбола. Комитет ТОС микрорайона «Центральный» возвел спортивно-игровую площадку во дворе дома по ул. Крылова. Совет микрорайона «Фрунзенский» организовал строительство универсальной спортивной площадки с ограждением. Совет ТОС микрорайона «Правые Чемы» благоустроил придомовую территорию с созданием зоны отдыха (цветни-

ки, скамейки, детская площадка во дворе дома по Шлюзовой улице). Совет ТОС микрорайона «Ельцовский» соорудил модули для детской площадки, организовал разбивку клумб, газонов, а также аллеи памяти воинов-афганцев по ул. Дуси Ковальчук. Совет ТОС микрорайона «Мало-Кривощеково» построил водовод по Пионерской улице. Совет ТОС микрорайона «Бронный» воссоздал музей им. В.И. Полосухина на базе школы, организовал наведение санитарного порядка улиц микрорайона, благоустройство территории дворов участников Великой Отечественной войны, воинов-интернационалистов. Совет ТОС 7-го микрорайона Октябрьского района организовал летний труд и отдых детей из социально незащищенных слоев населения микрорайона.

Практика предоставления грантов в Новосибирске продолжается, развивается, превращая конкурс социально значимых проектов и муниципальный грант в эффективный инструмент взаимодействия муниципалитета с общественным сектором города.

В некоторых муниципальных образованиях сложились разветвленные системы поддержки ТОС со стороны органов местного самоуправления. Мэр города Новосибирска В.Ф. Городецкий прилагает немало усилий для того, чтобы интересы населения и власти максимально совпадали. И если говорить о системе в работе, то нельзя не сказать об условиях, создаваемых мэром города для эффективности ее работы. Вот наиболее значимые из них:

- поддержка социально значимых инициатив жителей через муниципальные гранты, (в 2008 году отдельная номинация выделена для частного сектора листков комитетов для населения);
- поддержка деятельности ТОС, обеспечение советов ТОС помещениями и оплата затрат на их содержание;
- создание МУДО «Спортивный город» с целью обеспечения каждого ТОС инструктором по физической культуре и спорту;
- поддержка трудовых отрядов по месту жительства (питание, поощрение);
- поощрение актива ТОС;
- совершенствование взаимодействия структурных подразделений мэрии с органами ТОС и др.

Технологии деятельности ТОС

Территориальное общественное самоуправление на сегодняшний день представляет собой мощный ресурс социально-экономического развития поселений. Оно делает существенный вклад в решение вопросов местного значения, который пока, к сожалению, не имеет статистической оценки.

Сфера деятельности ТОС ограничена вопросами местного значения — вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит список таких вопросов для каждого типа муниципальных образований. Ограничения накладываются лишь на те вопросы, которые отнесены к исключительной компетенции иных субъектов, функционирующих в системе местного самоуправления.

Эти законодательно закрепленные вопросы местного значения представляют собой институциональные рамки деятельности ТОС. Реальные права на участие в решении тех или иных вопросов должны быть конкретизированы в нормативно-правовых актах муниципальных образований. На практике ТОС выполняют разнообразные функции (в рамках законодательно установленной компетенции), удовлетворяя многие потребности и решая широкий круг проблем жителей определенной территории.

Перечисление направлений деятельности органов ТОС дает нам представление о широте их сферы деятельности. Это — благоустройство территории, помощь пожилым людям, организация досуга и занятости детей и подростков, проведение дворовых праздников и спортивных соревнований, содействие в охране и поддержании правопорядка, строительство игровых и спортивных площадок, защита прав и интересов жителей и др.

Рассмотрим технологии деятельности ТОС на примере города Новосибирска. Относительно новой технологией является организация работы по присвоению «Знака доверия» управляющим организациям.

«Знак доверия» является формой признания населением города эффективности работы управляющих организаций и стимулом для объединения жителей в вопросе оценки качества предоставления услуг управляющими организациями. Ходатайство о присвоении «Знака доверия» управляющей организации инициируется органом территориального общественного самоуправления с учетом мнения собственников помещений в многоквартирных домах, управление которыми осуществляется управляющей организацией. В заседании комитета доверия принимают участие представители департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства, управления общественных связей мэрии города Новосибирска и взаимодействия с административными органами, представители органов территориального общественного самоуправления города Новосибирска.

В июне 2008 года в адрес комитета поступили ходатайства из пяти районов города: Железнодорожного, Заельцовского, Ленинского, Октябрьского, Центрального. Остальные районы сочли преждевременным ходатайствовать о присвоении «Знака доверия» своим управляющим организациям. После тщательного изучения протоколов заседания со-

ветов ТОС обсуждалась работа шести управляющих компаний. По итогам работы комитета доверия принято решение о присвоении «Знака доверия» лишь одной управляющей компании.

Члены комитета доверия считают, что присвоение подобного знака управляющим организациям возлагают на них большую ответственность и будут влиять на их рейтинг в городе Новосибирске. Кроме того, это возможность обменяться опытом и взять на вооружение все лучшее, что уже наработано управляющими организациями по механизму предоставления качественных коммунальных услуг населению.

При создании концепции «Открытая школа» соединились интересы образовательных учреждений и ТОС в организации целесообразного воспитательного процесса по месту жительства. Профессиональные ресурсы центра образования и здоровья «Магистр» используются населением по месту жительства для организации социальной, оздоровительной, воспитательной деятельности в социуме, различных видов сотрудничества взрослых и детей, содействия в развитии социальных инициатив, творчества, физического и нравственного совершенствования.

В настоящее время в рамках концепции выстраивается взаимодействие с ТОС по вопросам наркопрофилактики, реабилитации детей и подростков «группы риска», развития партнерских отношений с родителями, взрослыми по месту жительства. Большая роль отводится индивидуальной работе. В районах города создаются общественные комиссии по делам несовершеннолетних, которые строят свою деятельность во взаимодействии с инспектором ИДН, социальными педагогами, классными руководителями, совместно посещают трудных подростков, выявляют неблагополучные семьи, составляют акты обследования жилищно-бытовых условий. Совместно с ТОС формируется автоматизированный банк данных семей, находящихся в социально опасном положении. Положительной динамикой является увеличение процента снятия с учета, а общественные комиссии при ТОС и активность общественности способствуют улучшению положения в семье.

Следует отметить, что среди активистов ТОС немало педагогов с большим опытом работы, и они как никто понимают необходимость включения общественности в процесс профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, понимают, что только индивидуальные доверительные отношения могут привести к успеху.

Следует отметить такое направление в работе ТОС как создание трудовых отрядов по месту жительства, работа и деятельность в которых создают благоприятные условия для профилактики противоправных действий среди детей и подростков. В летний период создано 92 отряда (1231 человек, из них 726 — из малообеспеченных семей). В Год семьи перспективное направление — организация работы женских клубов по месту жительства.

Еще одна форма, помогающая решать социальные проблемы по месту жительства — спортивно-массовая, физкультурная работа во дворах с разными возрастными категориями граждан. Возрождение дворовых команд, организация летней и зимней спартакиады «Новосибирский двор — спортивный двор», строительство спортивных площадок во дворах — все это способствует привлечению детей, подростков, молодежи, людей старшего возраста к систематическим занятиям физической культурой. В 2008 году в каждом районе города построено по одной универсальной спортивной площадке с искусственным покрытием. Семейные спортивные праздники становятся хорошей традицией. Используются как давно забытые оздоровительные мероприятия: лапта, городки, «Кожаный мяч», «Золотая шайба», так и новые физкультурно-массовые мероприятия: «Молодецкие игры», «Гимнастрады» для людей старшего возраста. В планах «Спортивного города» намечается проведение соревнований по возрождаемой программе ГТО, создание в каждом районе города пунктов проката инвентаря.

Перечисленные выше формы участия населения в решении социальных проблем не навязаны сверху, а являются инициативой активистов ТОС. Задача власти — создать условия для их реализации. В этом нельзя не отдать должное мэру города В.Ф. Городецкому, который на протяжении многих лет поддерживает «тосовское» движение и морально и материально.

Способы осуществления ТОС

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Примерный план мероприятий по подготовке конференции по месту жительства

№ этапа	Кол-во дней до конференции	Ваши действия
ШАГ 1	45	Принятие решения о проведении конференции на заседании совета ТОС
ШАГ 2	40	Разработка плана мероприятий по подготовке и проведению конференции
ШАГ 3	30	Согласование организационных вопросов с администрацией района и мэрией города
ШАГ 4	25	Взаимодействие с заинтересованными организациями — ЖЭУ, ОПОП, школы, детские подростковые клубы и др. — по вопросу проведения конференции
ШАГ 5	25	Изготовление бланков петиционных листов и образцов протоколов собраний по выборам делегатов конференции
ШАГ 6	25	Взаимодействие со старшими по домам и по подъездам, председателями домовых и уличных комитетов по вопросам избрания делегатов конференции
ШАГ 7	25	Организация работы по выборам делегатов
ШАГ 8	20	Оформление удостоверений делегатов
ШАГ 9	20	Разработка необходимой документации для проведения конференции
ШАГ 10	10	Решение вопроса о выделение помещения и согласование времени проведения конференции
ШАГ 11	10	Проверка петиционных листов по выборам делегатов
ШАГ 12	7	Выдача удостоверений делегатам конференции
ШАГ 13	7	Согласование списка приглашенных лиц
ШАГ 14	7	Подготовка проекта решения конференции
ШАГ 15	7	Информирование населения о месте и времени проведения конференции
ШАГ 16	3	Проверка готовности к проведению конференции

Примерный алгоритм проведения конференции по месту жительства

Ваши действия
Подготовка и оформление помещения для проведения конференции
Регистрация делегатов и приглашенных лиц
Открытие конференции, выборы президиума, секретариата и счетной комиссии
Утверждение повестки дня и регламента работы
Заслушивание доклада председателя совета ТОС, ответы на вопросы делегатов
Выступление делегатов конференции
Принятие решения конференции

Примерный план мероприятий по окончании конференции

№ этапа	Кол-во дней после конференции	Ваши действия
ШАГ 1	2	Обобщение результатов конференции, оформление протокола
ШАГ 2	4	Доведение до сведения администрации района и других заинтересованных организаций принятых решений на конференции
ШАГ 3	4	Подготовка информации для печатных СМИ об итогах конференции
ШАГ 4	6	Разработка плана реализации предложений, заявлений и жалоб, высказанных на конференции
ШАГ 5	12	Рассмотрение плана на заседании совета ТОС, определение порядка его выполнения, ответственных лиц
ШАГ 6	14	Организация работы по выполнению плана и информированию населения

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В российских муниципальных образованиях накоплен определенный опыт взаимодействия органов местного самоуправления и ТОС, позволяющий решать многие возникающие проблемы развития самого территориального общественного самоуправления.

Информационные ресурсы по ТОС

Территориальное общественное самоуправление не обладает пока, к сожалению, хорошо проработанным методическим обеспечением деятельности. В основном эта задача решается на уровне конкретных муниципальных образований для развития в них ТОС. В приложении к настоящему изданию содержатся материалы двух типов.

Первый тип — это нормативные правовые акты, показывающие примеры институционального оформления ТОС в отдельных муниципальных образованиях, примеры развития форм поддержки и сотрудничества органов местного самоуправления и ТОС, примеры иных форм работы с населением по месту жительства, существующих наряду с ТОС и часто нацеленных на решение сходных задач (см. приложение). Специального внимания заслуживает пример реализации программно-целевого подхода развития ТОС, когда на основе разработанной концепции принимается программа развития ТОС в городе (Омск).

Вторая группа — это материалы, которые будут способствовать обмену опытом в сфере ТОС. Здесь содержатся материалы, предоставленные отделом по взаимодействию с органами ТОС Управления общественных связей мэрии города Новосибирска и взаимодействия с административными органами (начальник отдела Застрожина Ирина Николаевна, тел. (383) 227-42-75, e-mail: <IZastrozhina@admnsk.ru>).

Координаты экспертов и муниципальных служащих, занимающихся развитием ТОС

№ п/п	Город	Ф.И.О.	Должность	Телефон
1.	Барнаул	Королёв Геннадий Васильевич	Начальник отдела по связям с общественностью Комитета информационной политики администрации города	(385-2) 39-33-36
2.	Барнаул	Балханова Елена Ивановна	Депутат городской думы, член комитета по законности и местному самоуправлению	(385-2) 35-32-42

3.	Березовский	Тюкина Ольга Сергеевна	Ведущий специалист организационного отдела	(384-45) 3-01-01
4.	Бийск	Лошкарева Нина Васильевна	Заместитель заведующего отделом по работе с населением администрации города	(385-4) 33-78-67 32-89-92
5.	Биробиджан	Сергеева Юлия Леонидовна	Заведующая отделом по работе с ТОСами мэрии города	(426-2) 26-05-16
6.	Братск	Подашева Зоя Алексеевна	Руководитель аппарата думы	(395-3) 43-89-51
7.	Енисейск	Зубенко Михаил Иванович	Главный специалист администрации по общественно-политическим вопросам	(391-15) 2-24-00
8.	Иркутск	Яковлева Елена Александровна	Главный специалист отдела по связям с общественностью администрации города	(395-2) 24-30-61
9.	Иркутск	Литвинцева Ольга Валентиновна	Ведущий специалист организационного отдела управления по работе с населением комитета по управлению Свердловским округом администрации города	(395-2) 39-50-10
10.	Иркутск	Попов Владислав Валерьевич	Ведущий специалист организационного отдела управления по работе с населением комитета по управлению Октябрьским округом администрации города	(395-2) 24-03-47
11.	Кемерово	Михайлец Марина Федоровна	Заместитель заведующего организационным отделом администрации	(384-2) 36-87-50
12.	Кемерово	Маркина Ирина Петровна	Главный специалист организационного отдела администрации	(384-2) 58-23-05
13.	Кемерово	Бутов Валерий Николаевич	Начальник территориального управления Кировского района администрации города	(384-2) 62-53-20
14.	Красноярск	Менщиков Алексей Анатольевич	Директор МУ Красноярский центр развития местного самоуправления	(391-2) 27-39-08
15.	Москва	Мерсиянова Ирина Владимировна	Директор Института неправительственного сектора, с.н.с. Государственного университета — Высшей школы экономики	tango@online.nsk.su 8-916-884-01-05

16.	Москва	Шомина Елена Сергевна	Профессор Государственного университета — Высшей школы экономики	yeshm@online.ru
17.	Новосибирск	Застрожина Ирина Николаевна	Начальник отдела по взаимодействию с органами ТОС	(383) 227-42-75
18.	Новый Уренгой	Нуйкин Владимир Ильич	Начальник департамента по развитию местного самоуправления	(349-49) 6-00-34
19.	Обь	Субботин Николай Федорович	Начальник отдела организационной работы и контроля	(383-73) 5-09-91
20.	Омск	Вижевитова Татьяна Анатольевна	Заместитель мэра	(381-2) 25-44-68
21.	Омск	Кишкина Татьяна Николаевна	Заместитель директора департамента информационной политики и общественных отношений	(381-2) 24-47-95
22.	Осинники	Беленкова Елена Евгеньевна	Начальник отдела по правовым вопросам и организации работы городского Совета	(384-71) 4-37-96
23.	Рубцовск	Боровой Владимир Васильевич	Советник главы города	(385-57) 4-02-04
24.	Саянск	Трифонов Дмитрий Леонидович	Начальник отдела организационной работы	(395-13) 5-68-11
25.	Свободный	Мирошин Андрей Андреевич	Начальник организационного отдела администрации	(416-43) 2-32-53
26.	Сургут	Ставрова Галина Григорьевна	Главный специалист отдела организации деятельности департамента культуры, молодежной политики и спорта администрации города Сургута	(346-2) 52-21-09
27.	Томск	Макогон Татьяна Ивановна	Председатель комитета по местному самоуправлению администрации	(382-2) 53-14-08
28.	Томск	Цыренжапов Чингис Дымбрылович	Начальник отдела по местному самоуправлению администрации	(382-2) 52-68-48
29.	Тюмень	Ермоленко Евгений Викторович	Главный специалист отдела по работе с общественными объединениями	(345-2) 24-67-38

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Нормативные правовые акты
   1.1. Постановление главы г. Кемерово 03.05.2006 № 38 «О проведении смотра-конкурса «Чистота в городе»
   1.2. Постановление главы г. Кемерово 02.04.2007 № 36 «О Положении о смотре-конкурсе социальных проектов центров по работе с населением»
   1.3. Постановление главы г. Кемерово 03.05.2006 № 36 «О проведении социального проекта «За чистый и цветущий город»
   1.4. Постановление Кемеровского городского Совета народных депутатов III созыв 26.02.2006 № 313 «О Положении «О территориальном общественном самоуправлении в городе Кемерово»
   1.5. Постановление главы г. Кемерово 14.03.2007 № 29 «О проведении конкурса «Центр по работе с населением — 2007»
   1.6. Распоряжение мэра г. Новосибирска 13.02.2007 № 777-р «Об утверждении состава консультативного Совета по территориальному общественному самоуправлению города Новосибирска»
   1.7. Постановление мэра г. Новосибирска 09.02.2007 № 60 «О проведении в 2007 году конкурса социально значимых проектов общественных объединений, некоммерческих организаций, территориальных общественных самоуправлений, физических лиц на предоставление муниципальных грантов»
   1.8. Решение городского Совета г. Новосибирска 27.10.2004 № 475 «О Положении «О целевом финансировании социально значимых проектов общественных объединений, некоммерческих организаций, органов территориального общественного самоуправления (о муниципальных грантах)»
   1.9. Решение городского Совета Новосибирска 31.01.2007 № 469 «О внесении изменений в решение 27.10.2004 № 475 «О Положении «О целевом финансировании социально значимых проектов общественных объединений, некоммерческих организаций, органов территориального общественного самоуправления (о муниципальных грантах)»
   1.10. Решение городского Совета Новосибирска 19.04.2006 № 230 «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске»
   1.11. Распоряжение мэра г. Новосибирска 05.03.2007 № 1434-р «Об основных задачах в сфере взаимодействия с общественными объединениями, органами территориального общественного самоуправления и развития этноконфессиональных отношений в городе Новосибирске на 2007 год»
   1.12. Постановление мэра г. Новосибирска 29.10.2004 № 1244 «О создании Консультативного совета по территориальному общественному самоуправлению г. Новосибирска»
   1.13. Постановление мэра г. Новосибирска 31.01.2005 № 100 «О совершенствовании взаимодействия мэрии с органами территориального общественного самоуправления»
   1.14. Постановление главы г. Нижний Тагил 21.08.2006 № 929 «Об организации работы по регистрации Устава территориального общественного самоуправления в городе Нижний Тагил»

1.15. Распоряжение администрации г. Сургута 02.02.2006 № 288 «Об утверждении методических рекомендаций по организации и осуществлению территориального общественного самоуправления в городе Сургуте и применению Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Сургуте»
1.16. Постановление администрации г. Сургута 22.06.2007 № 1987 «О городском конкурсе проектов в области территориального общественного самоуправления на присуждение муниципальных грантов в 2007 году»
1.17. Постановление администрации г. Сургута 22.06.2007 № 1986 «О порядке проведения городского конкурса проектов «Эколето — 2007» среди территориальных общественных самоуправлений на предоставление муниципальных грантов»
1.18. Распоряжение администрации г. Сургута 04.06.2007 № 1057 «О создании межведомственного координационного Совета по вопросам территориального общественного самоуправления»
1.19. Решение Томской городской Думы 22.03.2005 № 857 «О целевой Программе на 2005 г. «Развитие общественного самоуправления в г. Томске»
1.20. Распоряжение мэра г. Томска 27.10.2006 № р 813 «О территориальном общественном самоуправлении на территории муниципального образования «Город Томск»
1.21. Решение Думы города Томска 06.09.2007 № 579 «О внесении изменений в решение 29.05.2007 № 485 «О внесении изменений в решение 03.04.2007 № 410 «О целевой Программе «Развитие общественного самоуправления в городе Томске» на 2007 год»
1.22. Решение Думы города Томска 03.04.2007 № 410 «О целевой Программе «Развитие общественного самоуправления в городе Томске на 2007 год»
1.23. Решение Думы города Томска 26.09.2006 № 264 «Об утверждении Положения «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Томск»
1.24. Распоряжение администрации г. Тюмени 25.05.2007 № 758-рк «О внесении изменений в распоряжение 02.03.2007 № 195-рк «О Порядке расходования денежных средств и требованиях по предоставлению отчетности органами территориального общественного самоуправления в 2007 году»
1.25. Распоряжение администрации г. Тюмени 02.03.2007 № 195-рк «О Порядке расходования денежных средств и требованиях по предоставлению отчетности органами территориального общественного самоуправления в 2007 году»
1.26. Решение Абаканского городского совета депутатов от 13 февраля 2007 г. № 341 «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Абакане»
1.27. Решение Барнаульской городской Думы от 22 декабря 2006 г. № 480 «Об утверждении типового устава уличного комитета в городе Барнауле"
1.28. Постановление Администрации города Барнаула от 27 января 2006 г. № 114 «О создании координационного совета по территориальному общественному самоуправлению в городе Барнауле»
1.29. Постановление Администрации города Бийска от 25 декабря 2006 г. № 2725 «О проведении смотра-конкурса на звания «Лучший орган территориального общественного самоуправления», «Лучший подъезд», «Лучший дом индивидуальной жилой застройки»

1.30. Решение Думы города Братска от 29 марта 2006 г. № 135/г-д «Об утверждении положения о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления» (в ред. решения Думы г. Братска от 28.02.2007 № 292/г-д)
1.31. Распоряжение главы администрации города Владивостока от 4 августа 2006 г. № 735-р о порядке регистрации уставов территориального общественного самоуправления в городе Владивостоке
1.32. Постановление мэра города Омска постановление от 15 февраля 2006 г. № 43-п «Об утверждении концепции развития территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006-2010 годы»
1.33. Постановление мэра города Омска от 13 февраля 2007 г. № 41-п «О городском конкурсе «Лучший орган территориального общественного самоуправления города Омска 2007 года»
1.34. Постановление мэра города Омска от 25 декабря 2006 г. № 374-п «Об утверждении положения о предоставлении отдельным категориям членов органов территориального общественного самоуправления и их структурных единиц компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств бюджета города Омска»
1.35. Решение Омского городского совета от 7 июня 2006 г. № 367 «Об утверждении общегородской целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в городе Омске на 2006 — 2010 годы»
1.36. Решение Омского городского совета от 7 июня 2006 г. № 366 «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске»
1.37. Постановление мэра города Омска от 26 июля 2005 г. № 353-п «О создании совета по территориальному общественному самоуправлению при мэре города Омска» (в ред. постановления мэра города Омска от 10.05.2007 № 337-п)
1.38. Решение Омского городского совета от 18 января 2006 г. № 320 «Об утверждении положения о порядке присуждения муниципальных грантов для поддержки общественно полезных проектов некоммерческих организаций, органов территориального общественного самоуправления»
1.39. Постановление мэра города Омска от 17 апреля 2007 г. № 263-п «Об утверждении положения о поощрении активных участников территориального общественного самоуправления города Омска»
1.40. Решение Думы Уссурийского городского округа от 26 декабря 2006 г. № 533-нпа «О положении о мерах содействия становлению, развитию и поддержки органов территориального общественного самоуправления»
1.41. Постановление мэра города Хабаровска от 09 апреля 2007 г. № 465 «Об утверждении мероприятий по созданию ТСЖ, активизации работы с домовыми, уличными комитетами в городе Хабаровске на 2007 год» (в ред. постановления мэра г. Хабаровска от 15.06.2007 № 914)

2. Опыт Новосибирска
3. Брошюра «Как организовать и провести собрание по месту жительства»

5.2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА МОЛОДЕЖИ В РЕШЕНИИ ЗАДАЧ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «ТЕРРИТОРИЯ РАЗВИТИЯ»

М. О. КОЛОСОВА
Межрегиональный общественный фонд
«Сибирский центр поддержки общественных инициатив»

Введение

Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации определяет молодежи роль стратегического резерва для развития экономики, социальной и культурной сферы, приумножения человеческого потенциала региона.

Одним из приоритетов, отвечающих одновременно задачам молодежной политики и политики регионального развития, становится реализация проектов, направленных на эффективное использование потенциала молодежи в целях развития территорий на местном и региональном уровнях.

К числу основных проблем в этой области относятся:

1. Потребительское отношение молодежи к обществу и государству; отсутствие инициатив, способствующих самоопределению и самореализации молодого человека, а также развитию территории его жизни и деятельности.
2. Низкая проектная культура носителей молодежных инициатив и их неконкурентоспособность в решении задач по привлечению ресурсов и достижению качественных результатов.
3. Устарелость используемых подходов к реализации молодежной политики на уровне отдельных территорий.
4. Отсутствие инфраструктуры, способствующей образованию компетентностей молодежи, позволяющих осуществлять инновационные проекты и включаться в сообщества для реализации новых подходов в сфере молодежной политики.
5. Узость круга активных участников формирования и реализации молодежной политики, недостаток интереса к стратегическому партнерству со стороны органов власти, бизнес-сообщества, СМИ и др.

Изменение ситуации предполагает консолидацию усилий для формирования и реализации инновационных подходов к молодежной политике. Успешным примером здесь является программа «Территория развития» на 2007 год и на период до 2009 года», реализуемая Управлением по делам молодежи Новосибирской области.

Основной целью программы является формирование комплексной системы поддержки молодежных инициатив на территориях, участвующих в программе, за счет создания сообществ молодых людей — членов проектных команд, подготовки и продвижения молодых лидеров, создания процедур и практик реализации социальных и бизнес-проектов молодежи.

Планируемые результаты реализации программы:

— повышение уровня социальной мобильности молодежи, благодаря включению в проекты развития территорий более 700 молодых людей на восьми экспериментальных площадках;
— положительное изменение показателей инвестиционной привлекательности и человеческого потенциала территорий — участников программы в сравнении с другими территориями за счет запуска и реализации 25 проектов;
— появление самостоятельной добровольной ассоциации участников и партнеров программы, ориентированной на включение и развитие новых инициативных групп молодежи, инвесторов, сообществ и территорий.

Программа направлена на формирование следующих процессов:

1. Освоение управленческой и проектной практики. Развитие практических навыков молодежных лидеров, активистов молодежных инициатив в сферах разработки и управления общественно значимыми проектами, использования проектных и социальных технологий.
2. Внедрение практики общественного стратегирования. Вовлечение членов местного сообщества, в первую очередь молодежи, в процессы разработки и реализации стратегии развития территории.
3. Внедрение практики общественной экспертизы. Запуск механизмов и процедур публичных слушаний, защиты и критики социально значимых проектов, проектных идей и решений, оценки экспертов и гражданской оценки благополучателей.
4. Распространение модели открытого образования и практики социального тьюторства на территориях, ориентированных на современные формы мобилизации потенциала гражданского участия, развитие лидеров местного сообщества и удовлетворение потребностей в образовании инициативных молодых людей.

Отработка запуска указанных процессов осуществляется в рамках сети региональных экспериментальных площадок (РЭП) на территориях муниципальных районов (городских округов) области. Выбор территорий для размещения РЭП производится на основе конкурса.

Одним из критериев отбора стали представленные администрациями муниципальных образований стратегические планы развития территорий, которые в свою очередь оценивались в отношении внедрения инновационных подходов в их развитие и повышение инвестиционной привлекательности.

Деятельность РЭП на территории предполагает формирование соотве-

тствующей инфраструктуры (ресурсный центр, переговорные и стратегические площадки, картирование и т.д.) для реализации локальных проектов развития данной территории.

При этом в рамках программы предполагается реализация трех категорий проектов: областного уровня, уровня муниципальных образований (региональных экспериментальных площадок) и обеспечивающих проектов. Рассмотрим их подробнее.

Проекты, реализуемые в рамках программы

Проекты, реализуемые на областном уровне

1. Школа проектной культуры (ШПК) — образовательный модуль, ориентированный на подготовку команды, запускающей инфраструктурные проекты на территориях и сопровождающей проекты участников программы. На первом этапе программы число участников ШПК — 20 человек, начиная со второй половины 2008 года — 50. Результат работы данного модуля — создание группы специалистов по запуску инфраструктурных проектов, отбираемых на основе рейтинговой системы.
2. Школа социального предпринимательства (ШСП) — ежеквартальный образовательный модуль, ориентированный на включение участников программы и заинтересованных лиц в проблематику регионального развития, формирование поколенческого сообщества и построение личной стратегии жизни. Включает образовательное сопровождение пусковых инфраструктурных проектов на региональных экспериментальных площадках.

Основная задача ШСП — освоение участниками программы норм социального проектирования и содержания, связанного с проблематикой общественного развития. ШСП является открытым модулем программы, рассчитанным на постоянное включение новых участников и партнеров. Проектируемое число участников ШСП — от 100 до 150 человек. Основной результат ШСП — формирование «ядра» сообщества из участников программы в количестве 50 — на первом этапе программы, и 200 — к концу 2009 года.

Школа социального предпринимательства предполагает:

- тематические сессии ШСП — образовательные модули, ориентированные на включение максимального количества новых участников, разделяющих идеологию программы;
- инструктивные семинары ШСП — образовательные модули, ориентированные на включение участников проектов и инициатив программы «Территория развития» в решение задач территориального развития.

3. Инвестиционный форум территорий — межрегиональный проект, направленный на продвижение проектов, включенных в программу «Территория развития» с целью привлечения партнеров и инвестиций, повышение инвестиционной привлекательности территорий. Является ежегодным событием, аккумулирующим результаты работ в рамках программы.

Задача форума 2007 года — оформление партнерской коалиции по продвижению территорий и определение содержания форума, согласование критериев представления проектов развития территорий и самих территорий. Задача форума 2008 года — отработка модели Инвестиционного форума территорий, привлечение максимального количества участников и потенциальных партнеров и инвесторов. Задача-максимум 2009 года — выход форума на самоокупаемость.

Проекты, реализуемые на региональных экспериментальных площадках

1. Инфраструктурные проекты:
   - Проект «Кухня» — неформальная дискуссионная площадка для обсуждения вопросов развития местного сообщества и территории. Основная задача — восстановление участниками предельных оснований и смыслов своего существования, связанных с территорией.
   - Проект «Картирование» — изыскательский модуль программы, направленный на выявление существующих центров и форм существования местного сообщества, его представлений о будущем территории в соотнесении с ее историей. Основная задача — создание качественной аналитики через соотнесение представлений участников и партнеров программы о потенциале и векторах развития территории, поддерживаемых способом жизни местного сообщества, с ее актуальным потенциалом (ресурсы, дефициты) и трендами.
   - Проект «Экран» — медиапроект, направленный на формирование эффективных каналов коммуникации участников программы и заинтересованных сторон, по возможности использующий существующую инфраструктуру СМИ. Главной задачей является выявление актуального образа территории внутри и во внешней среде, определение и использование каналов воздействия на него через актуализацию ресурсов местного и профессиональных сообществ, связанных с территорией.
   - Проект «Переговорная площадка» — специальное место встречи представителей различных заинтересованных групп для обсуждения проблем развития территории, согласования интересов, постановки задач и определения стратегии их решения. Основная задача — вовлечение сведущих людей в рассмотрение идей и инициатив, направленных на развитие территории и обеспечение ресурсной поддержки приоритетным проектам местного сообщества и заинтересованных сторон.
   - Проект «Открытый университет местного сообщества» — сетевой проект, направленный на распространение наиболее эффективных практик, отработанных в рамках программы среди всего сообщества. Ос-

новная задача — продвижение идеологии и практики непрерывного образования в рамках местных сообществ территорий РЭП и среди сообщества участников программы.

- Проект «Конкурс» — сетевой креативный модуль, вовлекающий максимальное количество представителей местного сообщества в проектирование образа будущего и предъявление образцов жизнедеятельности на территории, соответствующих стратегии ее развития, создание и воплощение в деятельностных формах современной культуры собственных представлений о жизни, территории, развитии и т.д. Основная задача — раскрытие творческого начала возможно большего числа представителей местного сообщества в различных формах.

2. Ресурсный центр — инфраструктурный узел на территории, предоставляющий стандартный набор ресурсов (материальных, информационных, технологических, интеллектуальных) для инфраструктурных проектов и инициатив участников на территории.
3. Локальные проекты — самостоятельные инициативы участников программы, направленные на решение задач общественного развития посредством изменения представлений (господствующих ментальных моделей) местных и профессиональных сообществ либо иным образом. Обязательным условием включения проекта в перечень программных мероприятий является оформление проектной документации и его экспертиза.
4. Стратегические проекты — инициативы участников программы, направленные на повышение инвестиционной привлекательности территории, получившие поддержку в рамках переговорных площадок. Обязательным условием является представление стратегических проектов на Инвестиционном форуме территорий.
5. Социальная сеть — сообщество, объединенное идеологией программы и связанное проектными инициативами, направленными на развитие территории и формирование поколения самостоятельных людей, способных взять на себя ответственность за развитие региона. Основная задача — формирование инфраструктуры для свободного общения экспертов, партнеров и участников, включая возможность расширения сети.
6. Публичные отчеты — презентация результатов работы по программе, адресованная партнерам, участникам и заинтересованным лицам. Отчеты обеспечивают прозрачность реализации программы, формируют доверие внутри сообщества и способствуют общественной поддержке программы в целом и ее отдельных мероприятий, а также повышению привлекательности территорий — участников программы. Внешние отчеты выпускаются ежегодно на уровне отдельных РЭП и программы в целом и доступны в печатном виде и в сети Интернет.

Обеспечивающие проекты

1. Отбор территорий — открытый конкурс желающих участвовать в программе в качестве региональной экспериментальной площадки на протяжении трех лет, проводимый среди муниципальных образований НСО в 2007 и 2008 годах. Отбор территорий осуществляется экспертным советом на основе утвержденных в рамках программы критериев.
2. Организация определения рейтинга участников программы с целью предоставления им дополнительных возможностей для обучения, продвижения в рамках программы и т.п.
3. Интернет-сайт «Территория развития» — инфраструктурный узел программы, базовой задачей которого является ее презентация для заинтересованных лиц и привлечение новых участников и партнеров. Поэтапное расширение количества сервисов, доступных пользователям сайта, решает задачу превращения его в один из инструментов работы сообщества программы (включая команду, участников, экспертов, партнеров).
4. Региональный ресурсный центр — инфраструктурный узел программы, создаваемый и поддерживаемый для организации работы команды программы (совет управления программой, экспертный совет, исполком). Это предполагает и организацию постоянно действующего официального офиса программы на базе организации-исполнителя.
5. Мониторинг и оценка — осуществляются членами экспертного совета/внешней организацией — оценщиком мероприятия. Они направлены на отслеживание результативности программы и эффективности использования ресурсов. Проводятся ежеквартально, полученная информация предоставляется заказчику, в совет управления программой и организации-исполнителю. По итогам каждого года и по завершении программы дается внешнее заключение по согласованным с заказчиком параметрам.
6. Методологический семинар — постоянно действующий экспертно-аналитический семинар, посвященный проблематике развития территорий на базе организации-исполнителя, с целью выработки содержания работ по основным направлениям программы и включения в данное содержание команды и экспертов, а также заинтересованных партнеров и участников.

Таким образом, в рамках программы решаются **следующие задачи:**

1. Создание инфраструктуры и благоприятной среды в местном сообществе для развития и реализации молодежных инициатив, направленных на изменение ситуации на территории.
2. Формирование системы развития проектных, организационных и управленческих компетентностей у носителей молодежных инициатив, связанных с развитием территорий муниципальных образований области.

3. Отработка механизмов распространения инновационной модели молодежной политики и входящих в нее социальных технологий общественных изменений на экспериментальных площадках.
4. Формирование устойчивых партнерских форм взаимодействия участников проекта между собой и с другими субъектами (организациями, представителями различных групп и сообществ, органами государственной власти и местного самоуправления), осуществляющими деятельность, влияющую на развитие территорий.

Рис. 1. Модель взаимодействия до и после начала деятельности программы «Территория развития»

Механизм реализации программы

Программа осуществляется в следующей логике:

1. Включение территорий в программу и проблематику стратегического развития. Предполагает взаимодействие с лицами, принимающими решение по вопросам развития конкретной территории, актуализацию повестки развития, заключение соглашения о реализации комплекса работ в рамках деятельности РЭП.
2. Формирование благоприятной социальной среды для инициирования локальных проектов на территориях. Предполагает формирование сети инфраструктурных проектов на территориях РЭП, запуск деятельности механизма целевого распространения информации и получения обратной связи, апробацию технологии публичных отчетов о результатах деятельности в рамках программы.
3. Запуск комплексных проектов развития территорий РЭП. Предполагает формирование устойчивого образа территорий муниципалитетов области и региона в целом, привлекательных для развития, через механизм общественных экспертиз и широкое вовлечение партнеров.
4. Формирование сетевого сообщества. Предполагает включение участников и партнеров программы в процесс продвижения позитивного имиджа области и отдельных территорий через механизм Инвестиционного форума территорий, привлечение инвесторов в комплексные проекты развития территорий.

Программа допускает реализацию партнерских проектов развития территорий муниципалитетов, не являющихся РЭП; финансирование подобных проектов осуществляется из внебюджетных источников, бюджетов других регионов или федерального бюджета. В рамках программы подобным проектам предоставляется информационно-методическое и экспертное сопровождение на равных условиях с территориями РЭП. Участники подобных проектов, кроме того, имеют право работать в областных (инфраструктурных) проектах программы на возмездной основе.

Рис. 2. Схема функционирования программы «Территория развития»

Лидеры проектов — участников программы — молодые люди из самых разных по своему социально-экономическому развитию территорий Новосибирской области, способствуют внедрению и распространению

инновационных технологий у себя на территории, благодаря системе подготовки и обмена опытом, выстроенной на региональном уровне.

Это способствует расширению активного участия молодежи в развитии местного самоуправления, пополняет административный резерв участниками программы, способствует укреплению социальных связей в местном сообществе, позволяет удачно позиционировать свою территорию с точки зрения социально-экономической привлекательности для инвестиций.

Этапы реализации программы

1. Подготовительный этап (сентябрь 2006 года — март 2007 года). В рамках этапа были сформированы нормативные основы реализации программы, организован отбор муниципальных районов (городских округов) для размещения на их территориях РЭП, отработан механизм управления программой.
2. Этап запуска (март-июль 2007 года). В рамках этапа происходил отбор и обучение членов проектных команд соответствующих территорий, были разработаны и запущены локальные проекты развития территорий. На уровне области и территориях РЭП запущена сеть инфраструктурных проектов. В процесс проектирования включились представители муниципальных администраций, бизнес-сообщества, общественных организаций. На этом этапе также стартовала процедура общественной экспертизы.
3. Технологический этап — отработка механизмов реализации проектов развития территорий (июль 2007 года — декабрь 2008 года). В рамках этого этапа происходили мониторинг и корректировка локальных проектов, включение членов проектных команд в проблематику социально-экономического развития региона, их отбор на основе рейтинга для участия в подготовке проектных тренеров и включения в управленческий резерв соответствующих территорий.

В рамках этапа внедрялись механизмы формирования социальных сетей участников, партнеров и экспертов, проходили публичные отчеты, был организован Инвестиционный форум территорий, стартовали комплексные стратегические проекты развития территорий. Проведен отбор пяти территорий для последующего транслирования результатов программы.

4. Этап тиражирования механизмов реализации проектов развития территорий (январь-декабрь 2009 года). Планируется распространение технологий, апробированных на одной-трех РЭП, на пять дополнительных территорий.

Программа предполагает финансирование за счет: средств областного бюджета Новосибирской области; средств муниципальных бюджетов Новосибирской области, на территории которых организована деятельность экспериментальных площадок; средств внебюджетных источников: общественных организаций — привлечение не менее 30% от стоимости мероприятий за счет их осуществления на конкурсной основе; партнеров программы — к 2008 году привлечение не менее 25%, к 2009 году — не менее 50% от общего числа затрат программы.

Текущие результаты реализации программы

1. **Тематические кампании по выявлению молодежных инициатив,** имеющих потенциал для развития территорий в разных сферах. Успешно реализованы пилотные проекты: «Арт-Марафон», «Фабрика бизнесов», «Социальный дизайн в проектировании». По итогам было выявлено свыше 70 инициатив, подали заявку на участие в программе «Территория развития» более 50 молодежных проектных команд, представители которых приняли участие в тренинговых программах и иных событиях на региональном уровне и в муниципальных образованиях — экспериментальных площадках.
2. **Организация проектных школ для учащейся и работающей молодежи — школы социального предпринимательства.** Школа социального предпринимательства — ежеквартальные модульные тренинговые программы, ориентированные на включение участников программы и заинтересованных лиц в проектную культуру, проблематику регионального развития, формирование поколенческого сообщества. Включает образовательное сопровождение пусковых инфраструктурных проектов на территориях РЭП.

К концу 2008 года было проведено четыре сессии Школы управления проектами (подготовлено 12 человек из четырех муниципальных образований) и пять сессий Школы социального предпринимательства (в общей сложности подготовку прошли более 350 молодых людей из восьми муниципальных образований).

С учетом результатов тренинга были разработаны и представлены для публичной экспертизы 35 проектов, 26 из них были поддержаны за счет средств областного и муниципальных бюджетов, местного бизнеса. Суммарный бюджет поддержанных проектов — более 1 млн рублей.

Поддержку получили проекты, носящие как социальный, культурный, экологический, образовательный, так и бизнес-характер. В их числе:

- «Берег мечты». Проведение экологической акции по очистке территории популярного пляжа.
- «Комфортный отдых для лиц с ограниченными возможностями здоровья», Развитие инфраструктуры активного отдыха на специализированной базе отдыха для инвалидов по зрению.
- «Поселок ремесленников». Организация групп социальной адаптации для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (группа риска) на основе погружения в жизнь первобытного сообщества в рамках летних смен.

- «Сквер молодежи». Создание городского сквера как рекреационной площадки на месте заброшенного пустыря.
- «Производство пенобетона». Внедрение современных технологий производства строительных материалов на базе действующего производства.
- «Моддинг компьютеров» Проект по внедрению дизайн-услуг на рынок ПК и периферийного оборудования.
- «Ретелье». Создание студии по развитию услуг ре-дизайна одежды и обучению молодых людей.
- «Ресурсный центр Северного района». Создание организации, оказывающей консультационные услуги инициативным группам граждан.
- «Международный Фестиваль Старинной культуры в г. Новосибирске». Популяризация досуга, основанного на традиции организации исторических балов и фестивалей исполнительских искусств, продвижение Новосибирска как одного из центров данного направления.
- «Эко — М». Проект имеет два основных направления: a) Формирование экологической грамотности населения Новосибирска и культуры раздельного сбора/сортировки мусора; b) Организация переработки отходов пластика и производства полимерпесчаной черепицы и тротуарной плитки.
- «Производство стеклопластиковых труб». Бизнес-проект, направленный на внедрение практики использования нового типа оборудования в Новосибирске.
- «Студенты местным сообществам». Создание системы связи, а также взаимопомощи и обмена опытом между студенческими проектными командами города Новосибирска и молодежью местных сообществ Новосибирской области.
- «Малая Академия». Оживление театральной среды Новосибирска путём проведения экспериментального фестиваля мини и моноспектаклей «Малая Академия VIII».
- «ФОТОКИНО». Проведение фестиваля «Фотокино», включающего мастер-классы, обучение через сайт, общероссийский конкурс по фотокино.
- «Театр-студия Купино». Создание театральной студии при Купинском Доме детского творчества.
- «Ярмарка-фестиваль студий танцев Советского района «Танцующий мир для тебя». Культурная инициатива.
- «Протяни руку помощи». Создание в городе централизованного агентства по подбору и направлению добровольцев для помощи различным категориям социально не защищенных слоев населения города.
- «Молодежная Организация Студенческого Трудоустройства «МОСТ». Комплексный проект по трудоустройству и занятости молодежи с созданием профильной социальной сети в Интернете для студентов и молодых специалистов, а также предприятий и учебных заведений.
- «Рекламно-событийное агентство «Move Up». Бизнес-проект инициативной студенческой команды, направленный на создание рентабельной организации, оказывающей различные BTL-услуги.
- «Лаборатория линз». Обучающий лабораторный практикум для моделирования оптических схем, экспериментов с линзами, зрительными трубами, микроскопами, лазерными и диодными источниками света.

3. **Инновационный форум «Молодежь и стратегии развития территорий» —** межрегиональная площадка по обмену опытом, выявлению, экспертизе и обмену лучшими практиками внутри «Территории развития» и с аналогичными программами и проектами в других регионах. Впервые был проведен 6-7 ноября 2008 года с участием представителей десяти регионов РФ.
4. «**Картирование**» — совместно с кафедрой социальной работы и социальной антропологии Новосибирского государственного технического университета (НГТУ) была отработана технология картирования в сфере культуры, общественной и предпринимательской активности населения, а также возможностей территории. Создан типовой модуль «электронного атласа» для размещения в Интернете www.atlas.2sq.ru (в процессе доработки).

В рамках проекта «Картирование Купинского района» планируется решить проблему информированности молодежи о своей территории, повысить интерес к изучению своей территории и использованию ее ресурсов для личного и общественного развития. Цель проекта — создание целостной информационной картины территории с возможностью определения молодым человеком места на ней. Реализуется совместно с отделом по делам молодежи Купинского района и кафедрой социальной работы и социальной антропологии НГТУ.

5. **Разработка модели тьюторского сопровождения в социальной сфере** (совместно с Российской тьюторской ассоциацией). Разработаны и описаны модели тьюторского сопровождения в групповом и индивидуальном формате для образовательных сессий и в межсессионный период.
6. **Позиционирование программы и проектов участников в СМИ.** Совместно с информационными партнерами создан сайт программы www.novoterra.ru — инфраструктурный узел программы, базовой задачей которого является ее презентация для заинтересованных лиц и привлечение новых участников и партнеров. Разработан интернет-интерфейс для представления проектов участников www.terraproject.ru Запущены сайты экспериментальных площадок www.berdskterra.ru, www.kupinoterra.ru

Вышло более 100 публикаций в местных, региональных и федеральных СМИ, посвященных программе и проектам участников.

7. **Система оценки и мониторинга программы «Территория развития»** разработана и внедрена Межрегиональным общественным фондом «Сибирский центр поддержки общественных инициатив». Сбор индикаторов проводится ежеквартально для повышения эффективности реализации программы в целом и работы региональных экспериментальных площадок, повышения эффективности социальных технологий и проектов, реализуемых в рамках программы. В 2008 году отработан механизм мониторинга на региональном уровне и на территориях-участниках.

Деятельность по оценке и мониторингу программы «Территория развития» подразумевает под собой регулярное (с периодичностью раз в 1-2 года) социологическое исследование участия молодежи в социально-экономической жизни района, а также самооценку эффективности деятельности региональных экспериментальных площадок за счет регулярного (с периодичностью раз в 1-2 месяца) снятия замеров по следующим показателям:

- количество реализуемых в программе проектов, количество общественных событий по проектам, количество презентационных материалов, публикаций в СМИ и в Интернете;
- качественная оценка деятельности программы участниками, партнерами и самой командой региональной экспериментальной площадки.

Организация и финансирование программы

Общий бюджет проектов, реализуемых при поддержке программы, по состоянию на октябрь 2008 составил с учетом внебюджетного финансирования более 10 млн рублей.

Объем финансирования программы из средств Управления по делам молодежи Новосибирской области (основной заказчик программы) на два года составил 3,6 млн рублей. Дополнительные средства были предоставлены из бюджета муниципальных образований и заинтересованными бизнес-организациями.

В данный момент рассматривается возможность создания на территории области государственного фонда поддержки молодежных инициатив, который в последующем мог бы финансировать проекты молодежи на конкурсной основе.

Структура расходной части бюджета программы определяется следующими пропорциями:

— 45% — организация региональной инфраструктуры (система обучения и проведение специальных событий на региональном уровне, формирование банка услуг проектным командам, привлечение партнеров, создание и развитие информационных ресурсов и др.);

— 25% — поддержка проектов участников через систему услуг проектным командам (включая компенсацию части расходов на некоммерческие проекты, прошедшие экспертизу);

— 15% — экспериментальные проекты, формирующие локальную инфраструктуру выявления и поддержки молодежных инициатив на пилотных территориях (стратегические проекты развития территорий — «Картирование в Купинском районе», «Молодежный пресс-центр Бердска» и др.);

— 15% — администрирование программы и мониторинг.

Основным исполнителем программы является Некоммерческое партнерство «Сибирское методологическое агентство развития территорий «Концепт».

Описание возможных рисков при реализации программы и путей их предотвращения

1. Как уже отмечалось выше, данная программа является многокомпонентной. Поэтому в ней должны быть сбалансированы обучение, поддержка и реализация проектов, создание инфраструктуры в муниципальных образованиях. Недостаточная проработка одного из компонентов, например, возможности финансирования проектов снижает заинтересованность инициативных групп молодежи.
2. Программа достаточно продолжительна по времени. Поэтому необходимо четкое понимание со стороны заказчика, какие результаты могут быть получены в среднесрочном периоде и какой отложенный эффект может быть в последующем. Данные риски могут быть сняты введением системы многоуровневой оценки, введением показателей программы на первоначальном уровне, как было сделано для данной программы.
3. Необходимо также горизонтальное взаимодействие всех структур администрации региона и максимально полное информирование об идущих программах развития. Так, в данной программе были использованы накопленные ресурсы по созданию информационно-образовательных центров (Департамент образования Новосибирской области) и вновь запущенная программа комитета по связям с общественностью администрации области по созданию ресурсных центров в районах области.
4. Необходима постоянная работа по мотивации администраций муниципальных образований для участия в программе. Здесь необходимо показать как краткосрочные результаты по вовлечению молодежи в развитие территорий (например, благоустройство), так и формирование социальной составляющей инвестиционной привлекательности территории в будущем.

Резюме по итогам реализации программы

Решение задачи вовлечения молодежи в процессы регионального развития невозможно без изменения содержания молодежной политики на региональном и муниципальном уровнях. В основу стратегии вовлечения мо-

лодежи может быть положен принцип формирования разновозрастных проектных команд в сферах, актуальных для развития муниципального образования и региона.

В число приоритетов молодежной политики, ориентированной на стратегию развития городов и регионов, актуализацию человеческого капитала, должны быть включены:

— преодоление патерналистского отношения к молодежи со стороны старшего поколения;
— вовлечение широкого круга граждан и организаций в проекты по развитию инновационного и предпринимательского поведения молодежи;
— развитие инфраструктуры, обеспечивающей возможность равного доступа к социальным услугам, независимо от территориальной удаленности населенных пунктов;
— формирование примеров, образцов и норм социально-активного предпринимательского поведения среди молодежи.

При этом уровень развития инновационного и предпринимательского потенциала молодежи и создание условий для его реализации на конкретной территории должен стать основным показателем эффективности работы органов по делам молодежи в муниципальных образованиях и на региональном уровне.

Информационные источники, описывающие предлагаемый подход

Официальный сайт программы «Территория развития» www.novoterra.ru, сайт Форума с презентациями проектов-участников программы http://terraproject.ru

e-mail: novoterra@mail.ru
Тел.: (383)214-61-52

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Ведомственная программа «Территория развития» на 2007 год и на период до 2009 года»
2. Положение о конкурсе на размещение региональных экспериментальных площадок отраслевой программы «Территория развития» на 2007 год и на период до 2009 года»
3. Приказ о внесении изменений в программу «Территория развития»
4. Перечень проектов, поддержанных в рамках программы «Территория развития» по итогам публичных экспертиз на 15.11.2008 г.
5. Идеология и процедура публичной экспертизы в рамках программы «Территория развития»
6. Аннотация проекта в рамках программы «Территория развития»
7. Информационная карта проекта в рамках программы «Территория развития»
8. Карта участника проекта в рамках программы «Территория развития»

Организации, предоставляющие организационную и экспертную поддержку программе

1. Управление по делам молодежи Новосибирской области. 630099, Новосибирск, Красный проспект, д. 25, начальник управления **С. Ю. Болотов,** тел. приемной (383)202-07-40; 202-07-44. Программа «Территория развития», начальник организационно-правового отдела **И. А. Чернышев,** e-mail: terra.nso@mail.ru, udmnso@yandex.ru, Сайт: http://www.mnso.ru
2. Некоммерческое партнерство «Сибирское методологическое агентство развития территорий «Концепт» (СМАРТ-Концепт). Координатор региональных проектов программы **Е. Дубровин,** e-mail: dubrovin.smile@gmail.com, тел. 8(913)945-35-62
3. Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (МОФ СЦПОИ). 630102, Новосибирск, ул. Восход, д. 14/1, 3 этаж. Тел./факс: (383)254-00-24, 254-00-25, Сайт: www.cip.nsk.su. Президент **Е.П. Малицкая,** e-mail: lena@cip.nsk.su, координатор программы **М.О. Колосова,** e-mail: marina@cip.nsk.su

5.3. ТЕХНОЛОГИИ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАМКАХ ПРОЕКТА «ПОДДЕРЖКА СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ»

К.П. ШИШКА
Фонд «Новая Евразия»

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Идущие в России процессы изменения социальной политики, в том числе и жилищной, построены на внедрении новых моделей и механизмов взаимодействия государства, бизнеса и граждан. Это требует от людей более активной гражданской позиции и принципиально новых знаний, особенно в жилищной сфере.

Новый Жилищный кодекс обозначил переход к жилищному самоуправлению, и это затрагивает сегодня каждого россиянина, являющегося собственником жилья. Необходимость выбора способа управления домом поставила всех участников жилищных отношений в непростую ситуацию.

Основные векторы социальной политики — **развитие жилищного самоуправления** (различные формы самоорганизации жителей) и **развитие рынка жилищно-коммунальных услуг —** подкрепляются новыми инициативами на федеральном уровне. Так, например, недавно был принят Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (185-ФЗ).

Этот закон не является всего лишь законом о капитальном ремонте, как его сегодня многие называют. Следует понимать, что Фонд содействия реформированию ЖКХ не ставит задачу по проведению капитального ремонта всех помещений, нуждающихся в этом. По оценкам специалистов, выделенного финансирования реально хватит лишь на 15% таких домов. Основная цель Фонда — стимулировать реформирование ЖКХ, подтолкнуть всех участников рынка к принятию решений, которые должны ставить во главу угла интересы собственников. Кроме того, необходимо запустить механизмы эффективного управления, заложенные в Жилищном кодексе РФ, и оказать финансовое содействие регионам и муниципалитетам в решении первоочередных задач. Прежде всего — ликвидировать аварийный жилищный фонд и провести капитальный ремонт многоквартирных домов.

К сожалению, собственники жилья слабо представляют себе механизм принятия решения о проведении капитального ремонта и не способны разрабатывать проектную документацию по организации и проведению капитального ремонта.

Возникает и еще один важный вопрос: из каких источников и какими путями привлекать средства на софинансирование проведения ремонтных работ со стороны собственников, которые по закону должны профинансировать не менее 5% стоимости капитального ремонта?

Вот почему еще на этапе формирования программ по капитальному ремонту Фонд рекомендует проинформировать собственников помещений обо всех условиях участия, провести информационно-разъяснительную кампанию в СМИ, разработать прозрачные и публичные процедуры отбора участников программы и обеспечить их соблюдение, а также стимулировать жильцов к участию. Сделать это можно с помощью соревновательных критериев отбора, таких как комплексность эффективных технических решений и ресурсосбережения; высокая степень готовности к капремонту, разработка порядка привлечения подрядных организаций.

Осуществить подобные программы невозможно без активного участия **неправительственного некоммерческого сектора.**

Ряд просветительских программ реализуют российские и западные фонды и программы развития. В частности, программы и проекты Фонда «Новая Евразия» (ФНЕ) по жилищной тематике играют определенную позитивную роль в развитии жилищного самоуправления и способствуют интеграции технологических и финансовых ресурсов для решения проблем в жилищной сфере.

В регионах России при участии Фонда «Новая Евразия» выстраивается жилищно-просветительская инфраструктура, обеспеченная силами НКО: Сеть школ жилищного просвещения, Ассоциация некоммерческих организаций в поддержку ТСЖ и ЖСК. У большинства организаций есть достаточно серьезный опыт проектной деятельности, включающий технологии общественно-государственного и общественно-частного взаимодействия.

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в различных городах и регионах

Сегодня перед муниципалитетами и регионами стоит непростая задача — получение и освоение средств Фонда содействия реформированию ЖКХ на проведение капитального ремонта. Статья 14 185-ФЗ ставит ряд требований, которые почти не выполнимы при отсутствии у муниципалитетов технологических ресурсов.

Уже наметилась неприятная тенденция: для того, чтобы получить финансирование, муниципалитеты фабрикуют фиктивные показатели, включая показатели ТСЖ и управляющих компаний. Часто это делается с единственной целью — получить средства на проведение капитального ремонта за счет Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Однако важно понимать, что если на первом этапе путем фальсификации средства даже и удастся получить, то на следующем этапе возникнет

задача их эффективно освоить и одновременно — привлечь средства самих собственников, обязанных по закону внести не менее 5% на финансирование капитального ремонта в их доме.

При неправильном подходе муниципалитетов к вопросам информационного и методического обеспечения муниципальных программ по капитальному ремонту возникает ситуация, когда собственники жилья не понимают, на что будут потрачены их средства, и не спешат их давать. И помимо прочего снижается доверие к институту товариществ собственников жилья, так как сами местные власти открыто говорят, что вынуждены насаждать ТСЖ только для того, чтобы получить средства на капитальный ремонт домов.

Однако все это противоречит логике федерального закона 185-ФЗ.

Представленный механизм направлен на практические действия по обеспечению необходимых условий для получения муниципалитетами средств Фонда содействия реформированию ЖКХ.

Описанные ниже результаты получены в ходе применения механизма при реализации демонстрационных проектов в Нижнем Новгороде, Перми и Твери в рамках реализации проекта «Поддержка собственников жилья» (реализуется в партнерстве с Институтом экономики города).

В ходе его реализации выстраивается **система информационного обеспечения** муниципальных программ по проведению капитального ремонта посредством проведения *информационно-разъяснительной работы с населением и оказания методической помощи товариществам собственников жилья и управляющим организациям.* Для этого разработаны **технологии жилищного просвещения,** которые включают:

1) технологию взаимодействия с населением;
2) технологию взаимодействия с органами власти;
3) технологию развития профильных НКО;
4) технологию работы со СМИ

Создаются необходимые условия для развития ТСЖ в муниципалитетах — с помощью информационной и пропагандисткой работы и благодаря внедрению демократических отношений в систему управления домами.

- На уровне конкретных **многоквартирных домов/ТСЖ** опробованы методики и процедуры, касающиеся:
  - — принятия решения собственниками помещений о создании ТСЖ;
  - — развития демократических принципов внутренней организации и деятельности ТСЖ;
  - — разработки и применения внутренних правил и процедур, включая обеспечение сбора взносов/платежей за жилищные и коммунальные услуги;
  - — процедур внутренней отчетности, контроля и ревизии;

  - — других методик и процедур, разработанных для ТСЖ в рамках проекта.
- На уровне **органов местного самоуправления** подготовлены и приняты рекомендации, положения, нормативные правовые акты по вопросам:
  - — оказания содействия со стороны органов местного самоуправления в создании и деятельности ТСЖ;
  - — участия представителя собственника муниципального имущества в многоквартирном доме в создании и деятельности ТСЖ;
  - — информационного взаимодействия органов местного самоуправления и ТСЖ.

Возрастают устойчивость и профессионализм управляющих компаний в жилищной сфере посредством внедрения технологий, обеспечивающих прозрачность и ответственность их деятельности.

- На уровне **многоквартирных домов** опробованы методики и процедуры:
  - — организации управления, содержания и ремонта общего имущества; предоставления коммунальных услуг;
  - — оценки потребности в финансовых средствах и формирования бюджета управления, содержания и ремонта общего имущества;
  - — договорных взаимоотношений управляющей организации с ТСЖ /собственниками помещений;
  - — отчетности управляющей организации перед ТСЖ /собственниками помещений в МКД;
  - — построения рабочих коммуникаций между управляющим персоналом/управляющей организацией и собственниками жилья;
  - — информирования собственников о выполнении планов управления, финансирования работ по проведению текущего и капитального ремонтов;
  - — формирования стандартов профессионального управления многоквартирным домом.
- На уровне **органов местного самоуправления** подготовлены и приняты рекомендации в отношении:
  - — отбора собственниками помещений /ТСЖ управляющих организаций и оценки их деятельности;
  - — применения и распространения стандартов профессионального управления многоквартирными домами.

Подготовлены и приняты рекомендации, положения, нормативные правовые акты по вопросам: организации мониторинга управления многоквартирными домами; формирования адресной базы данных по выбору способа управления, создания ТСЖ, выбора или смены управляющих организаций; участия представителя собственника муниципального имуще-

ства в многоквартирном доме в договорных отношениях с управляющей организацией.

В процессе разработки *муниципальных правовых актов,* направленных на создание благоприятных условий для образования и деятельности ТСЖ, **формируется новая правоприменительная практика.**

- На уровне **органов местного самоуправления** подготовлены и приняты положения, рекомендации, нормативные правовые акты, касающиеся:
  - — создания оптимальных моделей организации и финансирования капитального ремонта/модернизации;
  - — формирования муниципальной программы капитального ремонта и ресурсосберегающей модернизации многоквартирных домов, содействия собственникам жилья при проведении капитального ремонта;
  - — мониторинга целевого использования средств на проведение капитального ремонта многоквартирного дома.

Внедряется в практику *порядок организации и проведения собственниками помещений в многоквартирных домах капитального ремонта* и модернизации многоквартирного дома с использованием бюджетных субсидий, что обеспечит прозрачность и целевое использование выделяемых на эти цели бюджетных средств.

Формируются стимулы для собственников помещений в многоквартирном доме *инвестировать собственные средства,* а также средства банковских кредитов в капитальный ремонт и модернизацию многоквартирных домов.

Разрабатываются рекомендации по соблюдению прозрачных и публичных *процедур отбора участников* муниципальной программы по капитальному ремонту, а также формируются *критерии отбора домов.*

- На уровне **многоквартирного дома** опробованы рекомендации и процедуры по принятию решения о:
  - — проведении капитального ремонта/модернизации многоквартирного дома с целью сохранения и улучшения состояния и ресурсосбережения в многоквартирном доме;
  - — порядке финансирования капитального ремонта за счет собственных и заемных средств, а также средств финансовой поддержки из бюджета.

Повышается привлекательность бизнеса по управлению многоквартирными домами для частных, в том числе малых, организаций и индивидуальных предпринимателей *путем совершенствования договорных отношений* с ресурсоснабжающими организациями.

- На уровне **многоквартирного дома** опробованы рекомендации, касающиеся договорных взаимоотношений ТСЖ/управляющей организации и организаций коммунального комплекса.

- На уровне **органов местного самоуправления** подготовлены и приняты рекомендации и предложения о:
  - — совершенствовании и гармонизации договорных отношений ресурсоснабжающих организаций с управляющими организациями и ТСЖ;
  - — регулировании тарифов организаций коммунального комплекса;
  - — развитии муниципально-частного партнерства в коммунальном секторе.

Повышается квалификация специалистов муниципальных администраций, осуществляющих взаимодействие с населением, организациями некоммерческого сектора в жилищной сфере, а также управляющими и ресурсоснабжающими организациями.

Повышается квалификация и укрепляются институциональные позиции организаций некоммерческого сектора, оказывающих поддержку собственникам жилья и их объединениям в муниципальных образованиях.

Основное содержание механизма

Основная задача описываемого механизма заключается в том, чтобы с помощью демонстрационных проектов показать реальные изменения отношений между собственниками жилья и внутри ТСЖ, внедрить в практику профессиональное и ответственное взаимодействие собственников с управляющими компаниями и поставщиками услуг, отработать навыки создания программ капитального ремонта, приобрести опыт защиты жилищных прав жителей и повысить жилищную культуру.

Важным условием для внедрения механизма является готовность органов местного самоуправления осуществить на своей территории проекты комплексного подхода к управлению жилищным фондом, а также наличие на их территории НКО, реально работающих в сфере жилищного просвещения и защиты прав жителей.

Муниципалитет должен обратить внимание на наличие следующих условий:

- — *заинтересованность* в создании в муниципальном образовании благоприятных условий для применения механизма;
- — готовность *принимать местные нормативно-правовые акты,* правила и методики, *необходимые для реализации демонстрационных проектов;*
- — готовность предоставить необходимые ресурсы для проведения демонстрационных проектов;
- — *наличие частных управляющих организаций и товариществ собственников жилья,* существующих в муниципальном образовании;
- — *срок окончания полномочий* действующих выборных органов власти муниципального образования;
- — *наличие некоммерческой организации,* в партнерстве с которой органы местного самоуправления планируют выполнять демонстрационные проекты.

Участники проектной деятельности по внедрению механизма распределяют обязательства следующим образом.

Муниципалитет обеспечивает информационно-методическую поддержку при осуществлении демонстрационных проектов, в том числе:

— содействует разработке необходимых нормативных и методических документов на местном уровне;
— предоставляет участникам проекта и местной партнерской некоммерческой организации рекомендации, пособия, учебные и информационные материалы;
— участвует в проведении консультаций для участников демонстрационных проектов;
— проводит информационные и обучающие мероприятия, в том числе обучение представителей местной партнерской некоммерческой организации;
— содействует проведению и участвует в информационных кампаниях, общественных тематических дискуссиях (конференциях, круглых столах, диалогах);
— проводит мониторинг и оценку реализации демонстрационных проектов;
— по результатам обсуждений предложенных рекомендаций по управлению многоквартирными домами и с учетом местных условий разрабатывает и утверждает местные нормативные и рекомендательные документы, необходимые для реализации демонстрационных проектов;
— оказывает содействие и обеспечивает необходимыми ресурсами местную партнерскую некоммерческую организацию (организации) для проведения консультационной, обучающей и информационной работы;
— организует и содействует проведению общественных тематических дискуссий (конференций, круглых столов, диалогов);
— через представителя участвует в проведении мониторинга и оценке результатов реализации демонстрационных проектов;
— содействует распространению лучшего опыта через СМИ.

Местная партнерская некоммерческая организация (организации):

— проводит отбор многоквартирных домов, товариществ собственников жилья и управляющих организаций для пилотных реализаций разных моделей демонстрационных проектов;
— организует и участвует в проведении консультаций, информационных и обучающих мероприятий для представителей жильцов конкретных домов, товариществ собственников жилья, управляющих и ресурсоснабжающих организаций, а также для заинтересованных граждан;
— организует и участвует в проведении общественных тематических дискуссий (конференций, круглых столов, диалогов);

— участвует в проведении мониторинга и оценки результатов реализации демонстрационных проектов.

Участники демонстрационных проектов (товарищества собственников жилья, инициативные группы собственников помещений, управляющие организации):

— используют на практике рекомендуемые механизмы, процедуры, правила и формы;
— предоставляют информацию об успехах и сложностях при реализации рекомендуемых механизмов, процедур, правил и форм;
— содействуют проведению мониторинга по реализации демонстрационных проектов;
— участвуют в проведении общественных мероприятий, связанных с выполнением демонстрационных проектов.

Этапы формирования и развития механизма

Механизм предполагает развитие трех составляющих.

Первый компонент

Для начала необходимо разработать инструментарий, который будет использоваться в ходе проекта, — создать пакет методических, учебных и информационных материалов по вопросам управления жилищным фондом:

- методические и практические рекомендации по процедурам организации эффективного жилищного управления многоквартирными домами на территории муниципального образования, в том числе в части разработки нормативных документов;
- пакет учебных пособий (набор тематических пособий для собственников жилья, управляющих и других специалистов в жилищной сфере, специалистов местных администраций);
- учебные курсы (составляются с учетом дифференцированного подхода по повышению квалификации в сфере жилищного самоуправления):

— для «начинающих» собственников — «Жилищный букварь»;
— для управленческих кадров ТСЖ — «Базовый профессиональный курс»;
— для управленческих кадров и специалистов жилищного управления — «Профессионал-курс»;
— для тренеров по указанной тематике — «Технологии процесса обучения по вопросам жилищного самоуправления»;
— серия обучающих видеофильмов по жилищному самоуправлению для широкой аудитории.

Второй компонент

Второй компонент — разработка и внедрение пяти принципов управления многоквартирными домами:

1. Построение демократических взаимоотношений в товариществе собственников жилья.
2. Формирование собственниками помещений/ТСЖ заказа на услуги управления, содержания и ремонта многоквартирного дома.
3. Построение эффективных отношений управляющей организации с клиентами (собственниками помещений/ТСЖ).
4. Формирование эффективных отношений ТСЖ/управляющих организаций с ресурсоснабжающими организациями.
5. Внедрение новых механизмов организации и финансирования капитального ремонта/ресурсосберегающей модернизации многоквартирного дома.

Каждое из направлений работы имеет собственные цели и задачи, свой метод осуществления и может быть реализовано как самостоятельный элемент жилищной реформы в части эффективного управления многоквартирными домами. В то же время все предлагаемые модели демонстрационных проектов взаимосвязаны, каждая модель формирует условия для реализации других моделей. Таким образом, реализация всех моделей демонстрационных проектов обеспечит комплексный подход к реализации реформы управления жилищным фондом.

Третий компонент

Необходимо провести широкую информационную кампанию, которая транслирует успешный опыт реализации демонстрационных проектов в муниципальном образовании. Значительное внимание важно уделять разработке и реализации эффективных каналов информирования.

Возможны следующие способы и средства распространения информации:
— радиопередачи «Жилищный ликбез»;
— «жилищные» праздники: День работника ЖКХ, Международный день жителей и Европейский день соседей;
— конференции, форумы, совещания;
— публикации в СМИ.

Внедрение механизма предполагает широкий спектр мероприятий, которые проводятся в течение полутора лет и включают образовательные семинары, экспертные совещания, стади-туры, тренинги, демонстрационные проекты по апробации и реализации моделей жилищного просвещения, конференции, публикации в СМИ и публичные акции.

С примерами выработанных рекомендаций и нормативно-правовых актов и с информацией о реализации предлагаемых идей на практике можно ознакомиться в Фонде «Новая Евразия», проект «Поддержка собственников жилья».

Проект «Поддержка собственников жилья» не подменяет деятельности государственных институтов и занимает свое важное место в процессах жилищно-коммунальной реформы. В ходе его реализации ставится задача на практике показать необходимость формирования прозрачной системы организационных, финансовых и договорных отношений при различных способах управления многоквартирными домами; внедрения программ развития и поддержки ТСЖ, способных профессионально исполнять функции управления многоквартирными домами, для улучшения состояния многоквартирных домов и повышения качества жизни населения России.

Описание затрат

Объем финансовых средств на реализацию проекта будет зависеть от количества выбранных моделей демонстрационных проектов, а также от количества выбранных пилотных объектов: ТСЖ, ЖСК, управляющие компании и проч.

Для эффективной реализации деятельности необходимо определить проектную команду, включая: 1) руководителя проекта; 2) его заместителя; 3) финансового аналитика; 4) технического ассистента; 5) экспертный совет проекта.

Финансовые ресурсы должны учитывать административные и проектные расходы, включая оплату работы экспертов и операторов на уровне местных НКО, транспортные расходы на поездки в регионы, где демонстрационные проекты уже реализованы, расходы на проведение семинаров, конференций, встреч, оплату различных профессиональных услуг (производство видео и проч.), издательские расходы, расходы на приобретение оборудования, расходы на оплату труда проектной команды, офисные расходы, расходы на аренду, непредвиденные расходы.

Конечная стоимость реализации демонстрационных проектов зависит от масштаба и географии проектов, а также принятых в организации правил, включая: процент от стоимости проекта на административные расходы, уровень заработной платы, стоимость социального пакета, ставки и лимиты на командировочные расходы, ставку социального налога (в зависимости от системы бухучета), ставки на оплату отдельных видов работ, осуществляемых привлеченными специалистами, и проч.

Риски, связанные с реализацией механизма

Реализация описанного механизма сопряжена с некоторыми рисками, включая:
— наличие административных и правовых барьеров в жилищной сфере;
— политические риски, связанные с выборами разного уровня (могут выразиться в отсутствии интереса к проектам представителей региональной и местной власти;
— несостоятельность опыта и организационных ресурсов выбранных организаций для проведения мероприятий проектов на их территории;
— возможные сложности на этапе организации мероприятий из-за отсутствия достаточного организационного навыка у координаторов на уровне территории;

— неготовность чиновников исполнять действующее законодательство;
— недостаток кадровых ресурсов субъектов проектов;
— затруднения в работе с координаторами проектов на местах;
— низкую активность участников демонстрационных проектов;
— непредвиденные финансовые затруднения, связанные с ростом цен на запланированные расходы, кризисом и проч.

Также во избежание срыва реализации региональной и муниципальной программ, которые профинансированы из Фонда содействия реформированию ЖКХ, важно обратить внимание на следующие возможные риски:

- **Завышенные ожидания населения.** Недостаточное информирование региональными и местными властями собственников жилья о сути Федерального закона № 185-ФЗ может привести к тому, что в муниципальные программы будет включено большее количество МКД, чем может быть профинансировано в рамках региональной программы.
- **Срыв планируемых показателей программы** по видам/объемам/стоимости капитального ремонта. Собственники могут поменять решение о видах работ после предоставления средств; это приведет к изменениям проектной документации и срыву работ по капремонту.
- **Собственники помещений/ТСЖ к моменту выделения бюджетных средств не обеспечат свою долю финансирования**. Это возможно, ввиду того что закон не говорит точно, когда должны быть перечислены средства собственников. При этом освоение выделенных Фондом средств на проведение капитального ремонта должно происходить оперативно. Обязательства региона по проведению капитального ремонта не будут считаться выполненными до тех пор, пока не будут реализованы в полном объеме обязательства ОМСУ и собственников по софинансированию.
- **Перечисленные ТСЖ/УО бюджетные средства не будут использованы быстро.** Неготовность проектной документации и отсутствие подрядчиков может привести к тому, что выделенные средства будут использованы неэффективно или нецелевым образом.

Информационные источники

«Жилищные» СМИ:

1. **«Альянс Медиа»,** Национальное деловое партнерство. 115035, Москва, Болотная ул., д. 12, стр. 3. Тел.: (495) 234-53-80, e-mail: allmedia@allmedia.ru
2. **«Архитектура и строительство»,** журнал. 109004, Москва, ул. Николоямская, д. 45/8, стр. 1. Тел.: (495) 912-23-04; 912-90-60; факс: (495) 912-37-22., e-mail izdatel@letopisec.ru
3. **АСИ** — Агентство социальной информации — информация о некоммерческом секторе, новости, проекты, события, издания. Сайт: http://www.asi.org.ru/

4. **«Вестник жилищного самоуправления»** (официальное издание Ассоциации некоммерческих организаций в поддержку развития ТСЖ и ЖСК) — информационный журнал, освещающий весь спектр вопросов, связанных с реализацией жилищной реформы, развитием сферы управления МКД и формированием рынка коммунальных услуг, с позиций его основных участников. Москва, Трехпрудный пер., д. 11/13, стр. 2, офис 159. Тел.: (495) 737-62-55; e-mail: podpiska@tsg-rf.ru Сайт: www.tsg-rf.ru
5. **Вологодская коммунальная газета,** интернет-газета для вологжан. Сайт: http://www.gorod-vologda.ru/sub/vkg/main.asp?form=search
6. «**Доступное и комфортное жилье»,** всероссийский журнал. Для писем: 141400, Московская обл., г. Химки, ул. 8 Марта, д. 8 — 34. Тел.: (919) 777-38-01; e-mail: mack@cedric.ru
7. **«Жилищно-коммунальный комплекс Урала»,** журнал. Сайт: http://www.gkx.ru/index.php
8. «**ЖКХ и строительство/Доркомстрой»,** общероссийский информационно-аналитический журнал. 125190, Москва, а/я 38 (для писем). Тел./факс: (495) 580-30-28; e-mail: info@dorkomstroy.ry
9. «**ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера»,** журнал. 129164, Москва, ул. Ярославская, 8, корп. 5. Тел.: (495) 937-90-80; факс (495) 937-90-83, доб. 14-02, e-mail: dsetina@mcfr.ru
10. «**ЖКХ: технологии и оборудование»,** отраслевой специализированный журнал. 105066, Москва, а/я 211. Тел.: (495) 267-03-80, 263-29-91; факс (495) 265-57-27; e-mail: info@vedomost.ru
11. «**Информационный промышленный вестник»,** ежемесячный информационный журнал. 125171, Москва, а/я 29. Тел.: (495) 974-20-19, (495) 974-20-14; факс (495) 974-20-19; e-mail: adv@promvest.com
12. «**Квартирный ряд»,** московская жилищная газета. Жилищные программы города, разъяснения по реформе ЖКХ для рядовых потребителей, комментарии экспертов, правовые документы и комментарии. Рубрика «Управдом», обзоры СМИ. 123100, Москва, ул. Мантулинская, д. 24. Тел.: (495) 256-97-20, 256-97-19; e-mail: office@moskv.ru Сайт: www.moskv.ru
13. «**Коммунальный комплекс России»,** ежемесячный деловой журнал. 105318, Москва, ул. Мироновская, д. 33, стр.26. Тел.: (495) 367-90-91, 367-90-92; факс: (495) 720-54-74; e-mail: info@idreforma.ru
14. «**Консьерж»,** санкт-петербургская еженедельная аналитическая газета о жилищном фонде. Освещение жилищной сферы Петербурга в ракурсе новых условий (Жилищный кодекс, ТСЖ, управление жилым фондом, проблемы собственников жилья). ООО «Издательский дом «КонсьержЪ». 190068, Санкт-Петербург, пр. Римского-Корсакова, д. 45. Тел.: (812) 333-24-62; e-mail: pressa@konserg.ru Сайт: www.konserg.ru

15. «**Клуб Финансовых директоров»,** журнал. 129164, Москва, ул. Ярославская, д. 8, корп. 4. Тел.: (495) 937-90-80, доб. 25-08, 25-03, 25-22; факс: (495) 937-90-80, доб. 14-55.
16. «**МИР. Москва и Регионы»,** информационно-аналитический журнал о строительстве и инвестициях. 101000, Москва, ул. Покровка, д. 1/13/6, стр. 2. Тел.: (495) 623-73-69, 660-04-39.
17. «**Московская среда»,** московская еженедельная газета, много полезных материалов по ТСЖ и ЖКХ. Сайт: http://www.moswed.ru/
18. «**Ответственный домовладелец»,** газета. Москва, ул. Б. Никитская, д. 5/7. Тел.: (495) 629-93-98; e-mail: dom@domotvet.ru
19. «**Практика муниципального управления»,** журнал для руководителей и специалистов органов местного самоуправления. 129164, Москва, ул. Ярославская, д. 8, корп. 5. Тел.: (495) 937-90-80; факс: (495) 937-90-83, доб. 14-02; e-mail: dsetina@mcfr.ru
20. «**Председатель ТСЖ»,** информационно-аналитический журнал для объединений собственников жилья — ТСЖ, ЖСК, ЖК, управляющих компаний. 127254, Москва, ул. Добролюбова, д. 19 — 44. Тел.: (495) 644-75-61; факс: (495) 404-34-04; e-mail: eluas@yandex.ru Сайт: www.pr-tsj.ru
21. «**Референт»,** специализированное издание для предпринимателей, бухгалтеров и ТСЖ, Челябинск.
22. «**Реформа ЖКХ»,** всероссийский информационный журнал. 125009, Москва, Б. Кисловский пер., д. 4, стр. 1. Тел.: (495) 788-77-40
23. «**РОБТ»** и «Подземное пространство мира», специализированные журналы. 127081, Москва, Полярная ул., д. 7, корп. 2. Тел.: (495) 602-74-81, 602-75-10.
24. «**Российская муниципальная практика»,** журнал. Тел.: (495) 916-18-26, (495) 917-74-15. Сайт: http://www.rosmp.ru/
25. «**Строительная газета».** 105066, Москва, Ольховская ул., д. 45, стр. 1. Тел.: (495) 755-95-11, 755-95-57; факс: (495) 267-18-39; e-mail: stroygaz@mtu-net.ru Сайт: http://www.stroygaz.ru
26. «**Твердые бытовые отходы»,** научно-практический журнал. 107113, Москва, а/я 68. Тел.: (800) 200-11-12, 5142501, tbo@solidwaste.ru Сайт: http://www.solidwaste.ru
27. «**Управа»,** журнал — МСУ. Сайт: http://www.uprava.org/
28. «**Управление многоквартирным домом».** 129164, Москва, ул. Ярославская, д. 8, корп. 5. Тел.: (495) 937-90-80; факс: (495) 937-90-83, доб. 14-02; e-mail: dsetina@mcfr.ru

Сайты по жилищной тематике:

1. www.megamost.ru/market4/3645.php — каталог сайтов по жилищно-коммунальному хозяйству — www.comhoz.ru/content/section_r_1B384577-9A1E-4B51-A0A8-D031058F8931.html Целевые программы для реализации реформы ЖКХ (в том числе государственные, региональные, московская)

2. www.comhoz.ru/content/section_r_7CC1663E-7C88-4333-A337-DAF3FA8199B8.html — справочник потребителя жилищно-коммунальных услуг
3. www.i-stroy.ru/index.php — информационно-аналитический строительный портал
4. www.tpprf.ru/ru/main/committee/komstroy/rdoc/ — Комитет ТПП РФ по предпринимательству в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства
5. www.a-s-r.ru/tabid/162/default.aspx — Ассоциация строителей России — мощная справочная база, отсылки к десяткам строительных сайтов
6. www.up.mos.ru/ — Объединенные партнерства — огромная библиотека
7. www.up.mos.ru/tsg/15.htm — статьи на тему «Управляющие и управляющие компании в ТСЖ"
8. www.up.mos.ru/tsg/15/15_22.htm — как эффективно управлять жилищным фондом: теория и практика
9. www.gkh-reforma.ru — Информационный центр реформы ЖКХ
10. www.lslg.ru/ru — Центр правовой поддержки местного самоуправления, Москва
11. www.tsj.ru — Тысяча советов о жилье — много других полезных ссылок

Сайты ассоциаций ТСЖ и другие организации:

1. www.shgp.ru — Сеть школ жилищного просвещения
2. www.tsg-rf.ru — Ассоциация ТСЖ и ЖСК
3. www.tsg.ru — ТСЖ «Центр», Москва (жилищный альманах)
4. www.myhome.udm.ru — Ассоциация ТСЖ Удмуртии
5. stavgssg.narod.ru/kol2/kol2-0.htm — Ставропольский городской союз собственников жилья
6. www.tsgkomi.ru/index.php?r=127 — Коми республиканская Ассоциация защиты прав собственников недвижимого имущества
7. www.homeowner.ru — программа для ТСЖ и ЖСК «Мой дом» (Ростов-на-Дону)
8. www.youhouse.ru — предоставление общей информации о товариществе собственников жилья как организации, управляющей многоквартирным домом. Много полезных ссылок
9. www.tsgkomi.ru/index.php?r=13 — портал жилищных организаций Республики Коми
10. www.caoinform.ru/tszh_cao.php — о ТСЖ в Центральном административном округе города Москвы
11. ochered.narod.ru/index1.htm — очередники
12. www.pravlenie.boom.ru — сайт одного дома, от этого еще более полезный, г. Юбилейный, Московская область
13. www.domkom.kazan.ws — про домком — сайт одного дома-домкома в Санкт-Петербурге

14. www.pismo-vlasti.net — Товарищество самозащиты прав москвичей
15. www.stroginonews.ru — Общественная организация «Союз общественных объединений жителей района Строгино» (г. Москва)
16. www.up.mos.ru/tsg/20/za/Index.htm — жилищный альманах
17. www.rels.obninsk.com/ — Энциклопедия местного самоуправления
18. www.municipal.akad.ru/default.asp — Российская муниципальная академия
19. www.eurograd.spb.ru/ — Институт ЕВРОГРАД — частный независимый научный институт, Санкт-Петербург
20. www.kmnk.ru/ — Фонд «Коммунальная культура жизни» (ФККЖ)
21. www.narod.perovo.ru — ЖКХ-онлайн-канал района Перово, Москва
22. www.nashdom.elcat.kg/vestnik.html — сайт ТСЖ Киргизии
23. www.ost-euro.ru/russian — Ост-Евро — немецкая консалтинговая фирма, много и успешно работающая в России (МСУ, ЖКХ)
24. www.habitants.org — Международный альянс жителей, штаб-квартира в Италии, координатор Чезаре Оттолини

Контактная информация

Сеть школ жилищного просвещения

1. **Бородина Татьяна Алексеевна** Исполнительный директор Ярославской региональной общественной организации «Центр социального партнерства», региональный директор Школы жилищного просвещения
   Ярославль
   (4852)32-86-23, 72-65-33
   8(903)829-34-54
   e-mail: taborodina@mail.ru
2. **Климина Ольга Геннадьевна** Исполнительный директор Нижегородского Фонда поддержки гражданских инициатив, соруководитель проекта «Создание сети Школ жилищного просвещения»
   Нижний Новгород
   (8312)13-12-43
   (831)439-32-23
   8(920)250-82-65
   e-mail: olgaklimina@mail.ru
3. **Егоров Константин Борисович** Председатель Правления некоммерческой организации «Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция», руководитель проекта «Создание сети Школ жилищного просвещения», доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин и методики преподавания права ГОУ ВПО «Пермский государственный педагогический университет»
   Пермь
   Тел./факс: (342)271-76-82; 8(902)834-25-85
   e-mail: ego-konstant@yandex.ru
   fgp@perm.raid.ru
4. **Егорова Александра Александровна** Исполнительный директор некоммерческой организации «Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция», региональный директор Школы жилищного просвещения
   Пермь
   (342)271-76-82
   e-mail: alex-fgp@mail.ru
   fgp@perm.raid.ru
5. **Козлов Александр Михайлович** Директор Волгоградской региональной общественной организации поддержки социальных инициатив «Граждане», региональный директор Школы жилищного просвещения
   Волгоград
   (8442)27-52-95
   8(905)335-56-97
   e-mail: Club-TSG@yandex.ru
6. **Лебедева Наталья Вячеславовна** Директор АНО «Центр гражданского просвещения», региональный директор Школы жилищного просвещения
   Краснодар
   8(961)532-87-99
   8(961)274-74-61
   e-mail: politteh@mail.ru
7. **Матиенко Наталья Владимировна** Председатель регионального отделения общероссийской общественной организации «Муниципальная академия» ЕАО
   Биробиджан
   8(924)648-51-81 (до 16.00 московского времени)
   (4212)4-76-25
8. **Никонов Семен Юрьевич** Директор Псковской областной общественной организации «Центр устойчивого развития Псковской области», региональный директор Школы жилищного просвещения
   Псков
   (8112)73-73-65
   8(9113)51-33-98
   e-mail: CSDPR@peterstar.ru
9. **Гармонова Анна Владимировна** Руководитель сети Школ публичной политики, директор образовательно-просветительских программ Воронежской городской общественной организации «Союз горожан», исполнительный директор Воронежской городской общественной организации «Союз горожан»
   Воронеж

(4732)20-44-91, 20-44-94
e-mail: anna_garmonova@3r.vrn.ru
Сайт: www.3r.vrn.ru

10. **Санжицыренова Раиса Константиновна** ГУ Учебно-методический центр Республики Бурятия и РОО «Центр поддержки местного самоуправления»
Улан-Удэ
(3012)21-27-26
Тел./факс: (3012)21-29-98
Дом.тел.: (3012)23-11-78
Моб. тел.: 8(914)840-27-28
e-mail: sanrk@mail.ru
Сайт: www.umc.burnet.ru

11. **Трифонова Юлия Владимировна** Региональный некоммерческий благотворительный фонд местного сообщества «Калининград»
Калининград
(4012)59-51-23, 71-82-42
e-mail: fond-kld@mail.ru
Сайт: www.fond-kaliningrad.ru

12. **Шишка Константин Петрович** Председатель координационного совета Сети, руководитель проекта «Поддержка собственников жилья», Фонд «Новая Евразия»
Москва
(495)970-15-67, доб. 1-33
8(903)157-04-48
e-mail: kshishka@neweurasia.ru

13. **Юнисова Евгения Исааковна** Руководитель НП «Управдом», член консультационного совета программы «Самоуправление жильем. Институциализация системы жилищного самоуправления», региональный директор Школы жилищного просвещения
Москва
(495)650-09-73, 650-18-67
e-mail: upravdom@girmet.ru

14. **Репина Татьяна Анатольевна** ООО «Информационно-методический центр «МиР»
Томск
(382)255-34-57
e-mail: repina_61@mail.ru

15. **Масальская Наталья Львовна** Генеральный директор ООО «Информационно-методический центр «МиР»
Томск
(382)252-61-66
Факс: (382)255-34-57; e-mail: masalskaya@list.ru

16. **Оськин Николай Георгиевич** Генеральный директор НП «Карельский ресурсный центр общественных организаций»
Петрозаводск
Тел./факс: (8142)76-39-35
e-mail: resource@karelia.ru

17. **Ерин Максим Александрович** Исполнительный директор некоммерческой организации «Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив»
Кострома
(4942)45-28-28
Факс: (4942)45-18-18
e-mail: erin@kcri.ru

18. **Сорокин Николай Валерьевич** Председатель Правления некоммерческой организации «Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив»
Кострома
(4942)45-28-28
Факс: (4942)45-18-18
e-mail: sorokin@kcri.ru

Пилотные города по проекту «Поддержка собственников жилья»

Тверь

19. **Делаков Сергей Юрьевич** Директор некоммерческого партнерства «Объединение организаций для управления и обслуживания домов»
Тел./факс: (4822)34-18-60
e-mail: npsh@an-net.ru

20. **Сушкевич Лев Алексеевич,** Заместитель директора некоммерческого партнерства «Объединение организаций для управления и обслуживания домов»
(4822)34-18-60
Дом. тел.: (4822)50-46-77 (4822)17-05-52
e-mail: np-oo@mail.ru

21. **Савицкая Галина Петровна** Заместитель начальника департамента ЖКХ
(4822)32-00-61
8(910)936-79-51
Орлова Екатерина Михайловна, юрист,
8(4822)320266
e-mail: zhkh@online.tver.ru

Пермь

22. **Жуков Андрей Алексеевич** Пермский Фонд содействия товариществам собственников жилья

Тел./факс: (342)210-12-63
e-mail: citos@perm.raid.ru

23. **Егоров Константин Борисович** Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция»
8(902)834-25-85
e-mail: fgp@perm.raid.ru
alex-fgp@mail.ru
24. **Князева Наталья Борисовна** Начальник отдела координации и методологии УЖКХ
8(342)2126128
communal32@permregion.ru

Нижний Новгород

25. **Евстратикова Татьяна Юрьевна** Некоммерческое партнерство «Нижегородская ассоциация товариществ собственников жилья»
(831)413-12-43
Тел./факс: (831)439-32-23
e-mail: evstratikovat@mail.ru
8(920)250-82-65, 8(926)152-99-49
26. **Гольцева Ольга Львовна** Заместитель директора департамента жилья и инженерной инфраструктуры
(831)439-02-09, 439-04-45 (контактное лицо — **Никонов Евгений**)
8(831)415-10-59
e-mail: e.nikandrov@admgov.nnov.ru

Экспертные организации

27. Институт экономики города 125009, Москва, ул. Тверская, д. 20/1
(495)787-45-20
Тел./факс: (495)363-50-47
По общим вопросам:
e-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
28. **Юнисова Евгения Исааковна** Ассоциация ТСЖ и ЖСК Москва
(495)650-09-73, 650-18-67
e-mail: info@tsg-rf.ru

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

Нормативно-правовые акты

1. Жилищный кодекс
2. Федеральная целевая программа «Жилище»
3. Федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»
4. Комплекс мероприятий Министерства регионального развития Российской Федерации по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 2007-2008 годы

5. Постановление Правительства Москвы от 24 апреля 2007 г. № 299-ПП «О мерах по приведению системы управления многоквартирными домами в городе Москве в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации»
6. Оценка показателей результативности и эффективности мероприятий федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, их соответствия целевым индикаторам и показателям

Методические материалы

1. Концепция демонстрационных проектов, реализуемых в рамках проекта «Поддержка собственников жилья»
2. Методические материалы, разработанные в рамках проекта «Поддержка собственников жилья»:
   — «Подготовка и проведение общего собрания собственников помещений для принятия решения о проведении капитального ремонта многоквартирного дома и его финансировании»:
   — «Создание товарищества собственников жилья как реализация выбора способа управления многоквартирным домом»;
   — буклет «10 советов по успешному проведению Дня соседей: памятка организатору и участнику»;
   — буклет «Преимущества товарищества собственников жилья как способа управления многоквартирным домом»;
   — буклет «Что нужно знать собственнику помещения в многоквартирном доме о товариществе собственников жилья?»
3. Спецвыпуск для II Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами — товариществами собственников жилья об Ассоциации ТСЖ и ЖСК.
4. О технологиях жилищного просвещения (сборник материалов). Спецвыпуск для II Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья
5. Второе дополненное издание справочника «Жилищное движение в современной России»
6. Решение общественных слушаний в Общественной палате «Роль общественных организаций в противодействии рейдерству в ходе жилищной реформы» 24 июля 2008 года
7. Протокол I Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья от 4 июня 2007 года
8. Резолюция I Всероссийского совещания управляющих организаций в жилищной сфере, состоявшегося 17 октября 2007 года
9. Рекомендации участников Всероссийского форума жилищного просвещения, состоявшегося 13-14 декабря 2007 года

5.4. НАЦИОНАЛЬНАЯ СЕТЬ ШКОЛ ЖИЛИЩНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ: «ФАБРИКА» ТЕХНОЛОГИЙ ЖИЛИЩНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ И ОБРАЗОВАНИЯ

К.Б. ЕГОРОВ
НО «Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция» (г. Пермь)

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

Жилищная реформа в сегодняшнем виде не сможет осуществляться без просвещенного собственника. Важными для реализации реформы на сегодняшний день являются следующие вопросы: как объяснить общественности, зачем простому человеку жилищная реформа? Как объяснить чиновнику, почему с общественностью взаимодействовать не только важно, но и полезно? Как органам государственной власти и местного самоуправления сделать системной деятельность по жилищному просвещению? Эти и другие вопросы очень актуальны и во многом определяют уровень развития правового государства, институтов и традиций гражданского общества, политической активности, правовой компетентности населения и воспитания эффективного собственника.

Необходимость создания системы жилищного просвещения еще не отрефлексирована ни обществом, ни властью. Можно констатировать, что в России пока отсутствует система непрерывного жилищного просвещения взрослых, не сформирован комплекс ее ресурсного, нормативно-правового и организационно-методического обеспечения.

По причине множественности субъектов, напрямую или опосредованно занимающихся жилищным просвещением, существенно различаются и содержание, направленность, формы, методы и оценки жилищного просвещения. Следует отметить, что в понятие «жилищное просвещение» не всегда вкладывается одинаковый смысл. Иногда под жилищным просвещением понимается негосударственное образование, а именно, народное, гражданское, неформальное обучение взрослой аудитории.

Также довольно часто можно услышать оценку жилищного просвещения как «поверхностного», «не системного» способа передачи информации. Подобная оценка далеко не в последней степени обусловлена существующими стереотипами, согласно которым основная задача просвещения — ликвидация безграмотности. По этой же причине сформировалось устойчивое мнение об НКО, занимающихся жилищным просвещением, как о недостаточно профессиональных организациях. Позволим себе назвать данный подход «негативистским».

Иногда под влиянием значительной политической и идеологической нагруженности жилищной проблематики «просвещение» рассматривается как возможность снятия социальной напряженности, как механизм реализации жилищной реформы. В данном случае жилищное просвещение воспринимается как дефицитная социальная помощь населению. Действительно, происходящие в последнее время в жилищной сфере бизнес-процессы заставили многие общественные организации по-иному оценить свои возможности, перестроить работу исходя не из того, что умеют и любят делать их активисты, а из потребностей целевых групп. Назовем такой подход к оценке жилищного просвещения «социально ориентированным».

Существенный недостаток данных оценок и подходов к жилищному просвещению, как нам кажется, состоит в оторванности от бизнес-процессов, происходящих в жилищной сфере. В результате российские жилищные НКО в значительной степени «инкапсулированы» и социально ограниченны, а их возможности и потребности слабо представлены вовне. Отсутствуют горизонтальные связи взаимодействия российских жилищных НКО между собой и зарубежными партнерами. Во многом данный недостаток в последнее время компенсируется деятельностью ***Национальной Сети школ жилищного просвещения.***

На сегодняшний день в арсенале Сети школ жилищного просвещения имеется немало апробированных эффективных методик, технологий и инструментов продвижения гражданских интересов в жилищной сфере.

Среди них определенный интерес вызывают технологии по работе с населением, органами власти, средствами массовой информации, технологии, обеспечивающие развитие специализированных НКО, и технологии развития сетевого взаимодействия.

Сеть предлагает взглянуть на жилищное просвещение с точки зрения бизнес-менеджмента, предметом которого являются социальные услуги, оказываемые специализированными жилищными НКО.

Исходя из этого принципа, Сеть ставит перед организациями, которые выбрали данную социальную услугу в качестве приоритетной, ряд актуальных вопросов. Во-первых, любая организация, желающая заниматься жилищным просвещением, должна осознавать насущные потребности той или иной целевой группы населения. Во-вторых, следует точно описать «товар», то есть услугу, способную помочь людям решить их проблемы. В-третьих, необходимо четко представить прибыль жилищного просвещения, которая состоит во вполне измеримом и реальном улучшении качества жизни людей. И, наконец, в-четвертых, процесс предоставления просветительских жилищных услуг, если он претендует на название «профессиональный», должен быть технологически подкреплен, то есть прописан в виде оптимальных организационных, методологических, содержательных алгоритмов и шаблонов работы.

Предлагаемый подход Сети школ жилищного просвещения построен именно на данных принципах и содержит самый главный организацион-

ный механизм, которого не хватает нашему жилищно-просветительскому движению сегодня, — технологии жилищного просвещения. НКО, работающим в жилищной сфере, необходимо предпринять серьезные организационные усилия по выстраиванию систем эффективного обучения, обмена опытом с целью содействия органам власти в решении существующих проблем в ЖКХ. Развитие российских гражданских организаций жилищного сектора невозможно без применения эффективных технологий жилищного просвещения.

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма

Актуальность и востребованность Сети жилищного просвещения сложно переоценить в ходе текущей жилищной реформы и особенно в условиях отсутствия целевого финансирования программ просвещения жителей в отношении важных аспектов управления многоквартирными домами. При этом важно отметить неподдельный интерес к Сети разных игроков, которые присутствуют или выходят на различные рынки в жилищной сфере, — среди них строительные, страховые и девелоперские компании, риелторские агентства, финансовые институты, управляющие организации.

Феномен Сети, которая ярко себя проявила на региональном и федеральном уровнях, привлекает большое внимание других НКО, работающих в сфере жилищного просвещения.

В течение 2007 года было сделано более **500** публикаций о проекте в СМИ, проведено около **4700** консультаций, **4318** слушателей/участников приняли участие в **175** мероприятиях.

Благодаря сотрудничеству Сети с Общественным советом при Министерстве регионального развития РФ удалось:

1. Оказать влияние на принятие решений на федеральном уровне:

— внесение изменений в Комплекс мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 2007-2008 годы;
— формирование технологии региональной экспертизы проектов законов.

2. Воздействовать на принятие решений на региональном уровне:

— создание условий для внесения изменений в отдельные законодательные акты.

3. Содействовать региональным властям и органам местного самоуправления:

— компенсация дефицита в сфере жилищного просвещения;
— содействие созданию новых институтов;
— инициирование новых совместных проектов;
— активизация населения по месту жительства;
— содействие развитию института законодательных гражданских инициатив.

4. Оказать влияние на институциональное развитие:

— создание Ассоциации ТСЖ и ЖСК;
— инициирование процессов по созданию Ассоциации нанимателей жилья;

— создание Ассоциации ТСЖ в Нижнем Новгороде;
— создание клуба лидеров ТСЖ в Волгограде;
— формирование клуб председателей ТСЖ «Большая десятка» в Перми.

5. Содействовать формированию экспертного сообщества в жилищной сфере.

За отчетный период при участии Сети были проведены следующие мероприятия на федеральном уровне:

— подготовка докладов к Общественному совету при Министре регионального развития Российской Федерации в рамках совместного проекта «Выявление и ранжирование актуальных проблем института товариществ собственников жилья в Российской Федерации» (сентябрь — октябрь 2006 года);
— реализация проекта «Поддержка местных общественных организаций, работающих в сфере поддержки товариществ собственников жилья и движения прав квартиросъемщиков в России — на основе польского опыта»;
— подготовка докладов к заседанию Общественного совета при Министре регионального развития на тему «Оценка состояния и перспектив развития рынка управляющих компаний» (январь — февраль 2007 года)
— подготовка и проведение заседания Общественного совета при Министре регионального развития на тему «Анализ практики правоприменения законодательства РФ и особенности развития жилищного фонда социального использования"» (март — апрель 2007 года);
— подготовка и проведение I Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья (4 июня 2007 года);
— подготовка и проведение круглого стола «Актуальные проблемы информационной и методической поддержки системы управления жилищным фондом и жилищно-коммунальным хозяйством» в рамках I Всероссийского совещания управляющих организаций в жилищной сфере (17 октября 2007 года);
— подготовка совместного заседания Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления Общественной палаты РФ и Общественного совета при Министерстве регионального развития по вопросу общественных слушаний «Ключевые проблемы развития местного самоуправления в РФ» (ноябрь 2007 года);
— Всероссийский форум жилищного просвещения (13-14 декабря 2007 года).

В 2008 году при участии Сети подготовлены следующие значимые мероприятия:

1. Общественные слушания Комиссии по местному самоуправлению и жилищной политике Общественной палаты Российской Федерации на тему: «Роль общественных организаций в противодействии рейдерству в ходе жилищной реформы» (24 июля 2008 года).

2. II Всероссийское совещание по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья (7-8 октября 2008 года).
3. Выездные заседания Общественного совета при Федеральной службе по тарифам.

Описание основного содержания механизма

В основе деятельности Сети заложен принцип работы с технологиями жилищного просвещения.

Технологии жилищного просвещения — это способ организации практической деятельности, совокупность приемов, процедур с использованием специальных технических, организационных, информационных средств, направленных на повышение жилищной культуры и достижение заданного результата, который воспроизводится каждый раз, когда совершается именно этот процесс.

За два года деятельности Сети разработаны следующие технологии жилищного просвещения:

1. Технология взаимодействия с населением

1.1. Жилищный консалтинг и студенческие клиники жилищного консультирования
1.2. Жилищное диспетчирование
1.3. Технологии просветительского и информационного обеспечения продвижения и защиты общественных интересов:
1.3.1. Технологии работы с собственниками:
— образовательные программы;
— радиопередачи, радиопрограммы
1.3.2. Технологии работы с молодежью

2. Технология взаимодействия с органами власти

2.1. Гражданская экспертиза
2.2. Общественные советы
2.3. Содействие в реализации муниципальных программ поддержки собственников жилья, капитального ремонта
2.4. «Гражданский диалог в жилищной сфере»
2.5. Всероссийское совещание ТСЖ

3. Технология развития профильных НКО

3.1. Создание региональной школы жилищного просвещения
3.2. Летние школы для жилищных НКО
3.3. Клубы председателей ТСЖ, собственников жилья
3.4. Ассоциации поддержки и защиты прав жилищных сообществ (ТСЖ, ЖСК, РАНЖ)
3.5. Ярмарка ТСЖ
3.6. Форумы жилищного просвещения
3.7. Специализированные сайты

4. Технология работы со СМИ

4.1. Проведение информационно-методических семинаров для СМИ
4.2. Проведение экспертных видеоконференций
4.3. Консультирование журналистов и представителей СМИ
4.4. Выпуск совместных продуктов
4.5. Тематические интернет-конференции
4.6. Конкурс среди СМИ, специализирующихся на профильной жилищной тематике

В основе каждой технологии заложены следующие критерии:
— обоснование необходимости технологии;
— возможные направления и методы реализации технологии;
— механизм реализации технологии;
— необходимые организационно-технические условия, обеспечивающие выполнение технологии;
— прогнозируемые результаты технологии.

В результате такого подхода Сеть:

1. Выработала собственную стратегию развития и позиционировала себя как «фабрику» технологий жилищного просвещения, генератор новых институциональных проектов (среди которых, например «Всероссийская Ассоциация НКО в поддержку ТСЖ и ЖСК», «Российская ассоциация нанимателей жилья» и пр.).
2. Сформировала модель развития региональной школы жилищного просвещения как звено Сети школ жилищного просвещения, оказывающее услуги для разнообразных целевых групп:
   - ***для жителей —*** это возможность получить компетентные ответы на интересующие вопросы о реформе ЖКХ;
   - ***для жилищных объединений*** — это возможность получения методической и правовой поддержки;
   - ***для органов власти*** — это партнер по информационному и методическому обеспечению программ в сфере ЖКХ; площадка для диалога между управляющими компаниями, жилищными объединениями, СМИ, гражданами, властью;
   - ***для управляющих организаций*** — это место для знакомства с ответственными и подготовленными собственниками;
   - ***для СМИ*** — это источник достоверной, компетентной и актуальной информации о жилищной реформе.

Региональная школа жилищного просвещения (РШЖП) является негосударственной некоммерческой службой социальной помощи населению, специализирующейся на предоставлении комплекса услуг (образовательных, юридических, консультационных, информационных, просветительских, экспертных) гражданам, инициативным группам собственни-

ков и нанимателей, жилищным коммерческим и некоммерческим объединениям, органам общественного самоуправления и органам власти.

РШЖП создается на базе:

— некоммерческой профильной организации;
— органа государственной власти или местного самоуправления;
— коммерческой организации;
— информационного агентства, СМИ;
— образовательного учреждения.

Школа создается на принципах некоммерческого франчайзинга (передача технологий и обучение).

Для вхождения в Сеть необходимо представить Координационному совету Сети сформированный пакет заявки (заполненная анкета установленного образца, региональный паспорт жилищного просвещения, письмо-обращение о вхождении в Сеть на имя координатора Сети).

Координационный совет — коллегиальный орган управления Сетью, состоящий из представителей 12 партнерских некоммерческих организаций России. Решение о принятии/исключении определяется большинством голосов. По итогам подписывается соглашение о сотрудничестве и членстве.

Управление деятельностью РШЖП строится по принципу соблюдения обязательств по:

— регламентам и стандартам работы Сети;
— соблюдению требований по использованию бренда Сети и координации связанных с ним имиджевых кампаний;
— соблюдению форм и сроков отчетности;
— повышению квалификации персонала региональной школы.

В основе принципа партнерства Сети ШЖП с заинтересованными организациями по созданию региональных школ заложены следующие отношения.

Сеть ШЖП:

1). принимает заинтересованную организацию в члены Сети ШЖП;
2). передает организационные и содержательные алгоритмы деятельности региональной школы;
3). передает права на использование фирменного названия «Школа жилищного просвещения» и логотипа Сети;
4). готовит кадры для работы региональной школы.

Заинтересованная организация:

1). принимает обязательства по соблюдению технологий работы региональной Школы и использованию фирменного названия для обозначения своей деятельности;
2). предоставляет ресурсы;
3). гарантирует финансирование деятельности региональной школы.

Для организации общественного контроля за деятельностью региональной школы создается наблюдательный совет из независимых наблюдателей от официальной власти, общества, СМИ и бизнеса.

Этапы формирования и использования механизма

Формированию значительного спектра технологий жилищного просвещения способствовали инструменты взаимодействия и проекты Сети.

Первый этап

Первоначальный этап развития Сети связан с реализацией проекта «Развитие сети школ жилищного просвещения». Этот проект был поддержан в рамках конкурса грантов «Участие тематических объединений в формировании и реализации социальной политики», инициированного Программой «Диалог» и программой «Самоуправление жильем» Фонда «Новая Евразия».

На протяжении первого года совместной деятельности членов Сети удалось создать ее ядро — сплоченную команду единомышленников из семи городов: Пермь, Москва, Волгоград, Краснодар, Нижний Новгород, Псков и Ярославль. В течение первого проекта отрабатывались, с одной стороны, ***технологии реализации общесетевых проектов,*** а с другой — ***региональные модели жилищного просвещения.***

Общесетевые проекты были направлены на организационно-методическое обеспечение и инфраструктурное развитие Сети. Среди проектов этого уровня заслуживают внимания такие нововведения, как «Ярмарка ТСЖ», «Гражданский диалог в жилищной сфере», Летняя школа жилищного просвещения.

Деятельность на региональном уровне, направленная на формирование региональной модели жилищного просвещения, позволила каждому региону найти свою «изюминку», на которой будет построена концепция региональной Сети. В качестве иллюстраций региональных моделей можно упомянуть комплексную работу по жилищному просвещению со средствами массовой информации в Перми, жилищное просвещение для судейского сообщества с целью повышения эффективности судебной практики в ЖКХ в Пскове, практическую помощь жилищным объединениям и инициативным группам в Москве, студенческие правовые бюро в Нижнем Новгороде, юридическое сопровождение профессионального управления многоквартирным домом в Волгограде и др.

Для эффективной коммуникации и получения обратной связи был разработан сайт www.shgp.ru

Завершился первый этап развития Сети Всероссийским форумом, в рамках которого тематический альянс реализовал одну из основных целей проекта «Развитие сети школ жилищного просвещения» и сформировал Сеть школ жилищного просвещения, расширив ее состав до 12 организаций.

По итогам года Сеть смогла представить концепцию ***технологий жилищного просвещения,*** сформировать устойчивый бренд — «***Сеть школ жилищного просвещения»,*** усилить позиции членов Сети на местном уровне

через представительские органы, а также разработать новые проекты и получить на них финансирование в рамках президентского гранта, государственного и муниципального заказа.

Второй этап

Продолжение развития Сеть получила в рамках нового проекта «Развитие инфраструктуры жилищного просвещения через сетевое взаимодействие НКО — Сети Школ Жилпросвета».

Концепция данного проекта построена на результатах и опыте, полученных в ходе реализации проекта «Развитие Сети школ жилищного просвещения», а также участии членов Сети в организации и проведении ряда мероприятий федерального масштаба.

Основная цель второго этапа была направлена на укрепление созданной Сети и ее институализацию через формализацию отношений членов Сети и привлечения в нее новых участников, выстраивание эффективных коммуникаций и внутрисетевого обмена лучшими практиками.

Проект был основан на реализации двух компонентов.

Компонент 1. Институциональное развитие сети

Деятельность в рамках данного компонента была направлена на разработку механизма сетевого взаимодействия участников Сети. Компонент разбит на подзадачи, которые охватывают организационную, профессиональную и информационную составляющие Сети.

Основные мероприятия компонента были сосредоточены на изучении существующих практик сетевого взаимодействия (СЦПОИ, Партнерства фондов местных сообществ), процедур и политик деятельности проектных организаций (АЙРЕКС, Фонд «Новая Евразия»), развитии навыков членов Сети в рамках технической помощи АЙРЕКС, создании средств коммуникаций Сети.

По результатам данного компонента сформирована организационная структура Сети, выстроено командное взаимодействие, обобщены практики жилищного просвещения членов Сети, методические и информационные ресурсы членов Сети организованы в базы данных, налажена практика информационного обмена посредством сайта.

Компонент 2. Модели сетевого взаимодействия для формирования социальной политики в жилищной сфере

Компонент направлен на отработку на практике моделей сетевого взаимодействия по обмену опытом через совместные мероприятия.

Для практического применения наработок, созданных в рамках первого компонента, проведены мероприятия, позволяющие членам Сети обменяться опытом работы действующих сетей (СЦПОИ, АСИ), получены и закреплены навыки практического сетевого взаимодействия через совместную деятельность. Также активно проводились заседания координационных советов для обсуждения планов работы Сети.

На практике были апробированы нормативные наработки, созданные в

результате первого этапа деятельности: этический кодекс Сети, положение о членстве, положение о координационном совете. Члены Сети выработали собственную модель сетевого взаимодействия на основании приобретенного опыта, познакомились с проектными технологиями членов Сети и внешними организациями, повысили свой профессиональный статус через участие в мероприятиях федерального уровня.

Таким образом, вся предыдущая проектная деятельность за период реализации двух сетевых проектов привела к созданию нового института — ***Сети школ жилищного просвещения.***

Сегодня эта сетевая структура включает однородные по направлению проектной деятельности, но разные по географии и условиям среды существования 12 организаций — от Калининграда до Биробиджана и от Нижнего Новгорода до Краснодара. Сеть жилпросвета сегодня территориально покрывает все федеральные округа за исключением Уральского. Новые члены Сети выражают большие ожидания, связанные с развитием Сети школ жилищного просвещения и их собственным участием в проектной деятельности Сети.

Участники Сети активно повышают свой уровень знаний в сфере ЖКХ на образовательных семинарах, конференциях, форумах, на стажировках (в Польше, Великобритании, США и пр.), на летних школах жилищного просвещения, а также находятся в непрерывном взаимодействии с экспертным сообществом.

Основной вектор деятельности Сети направлен на формирование условий для развития жилищной культуры населения посредством развития жилищного просвещения в регионах России.

Наши перспективные планы

1. Реализация проектов:
   — развитие общественных советов как институционального ресурса развития Сети школ жилищного просвещения;
   — обмен лучшими правозащитными практиками среди российских ресурсных некоммерческих организаций, работающих в жилищной сфере;
   — создание системы мониторинга правоприменительной практики реализации программ капитального ремонта в реформе ЖКХ.
2. Проведение Летней школы жилищного просвещения в Республике Бурятия.
3. Проведение серии выездных заседаний Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ и Общественного совета при Федеральной службе по тарифам.
4. Разработка системы дистанционного обучения по программам жилищного просвещения.
5. Развитие корреспондентских бюро на территориях присутствия Сети.
6. Подготовка общественного доклада о ходе реализации жилищной реформы в регионах России.

Описание затрат, связанных с реализацией механизмов

Можно выделить четыре варианта финансовых, материальных, кадровых и иных затрат в деятельности Сети.

Вариант 1. Финансирование из регионального бюджета по схеме некоммерческого франчайзинга — школа является частью региональной программы, и на нее выделяются средства на персонал, мероприятия и оборудование.

Вариант 2. Финансирование из муниципального бюджета по схеме некоммерческого франчайзинга. Школа является одним из элементов комплекса социальных услуг, предоставляемых и финансируемых местным органом власти. Сотрудники из персонала ШЖП — работниками местной администрации.

Вариант 3. Совместное проектное финансирование — школа — результат осуществления проекта, финансируемого из различных источников, доступных в течение ограниченного срока. Риски варианта: школа существует в течение проекта. Подход целесообразен на этапе пилотной фазы запуска школы.

Вариант 4. Софинансирование на принципах партнерства сетью ШЖП — разновидность некоммерческого франчайзинга, при которой Сеть ШЖП обучает персонал региональной школы за свой счет. Сеть может профинансировать и другие текущие расходы региональной школы.

Описание рисков

Возможные риски	Меры, запланированные для минимизации влияния таких факторов риска
Неблагоприятная для проекта политическая конъюнктура, связанная с усилением политизации вопроса ЖКХ, изменением законодательства в области ЖКХ и НКО	Проведение эффективного PR-сопровождения деятельности Сети
Неготовность чиновников исполнять действующее законодательство	Определение актуальных стимулов (преимуществ) и роли муниципальных служащих для участия в проектах Сети
Наличие административных и правовых барьеров в жилищной сфере	Проведение эффективного PR-сопровождения проекта, определение актуальных стимулов (преимуществ) и роли муниципальных служащих для участия в проектах Сети

Недостаток кадровых ресурсов субъектов Сети	Эффективные информационные кампании, повышение мотивации, расширение территории Сети
Непредвиденные финансовые затруднения	Развитие дополнительных источников финансирования, вовлечение новых участников

Информационные источники

1. Технологии жилищного просвещения.
2. Этический кодекс Сети.
3. Протокол I Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья.
4. Резолюция I Всероссийского совещания управляющих организаций в жилищной сфере, состоявшегося 17 октября 2007 года.
5. Рекомендации участников Всероссийского форума жилищного просвещения.
6. Юнисова Е.И. Просвещение граждан в жилищной сфере — основа реформы ЖКХ.
7. Егоров К.Б. Развитие эффективных механизмов защиты от рейдерства через систему жилищного просвещения. Институты поддержки ТСЖ и ЖСК.
8. Козлов А. Проект сценария проведения совместного заседания общественных советов при Министерстве регионального развития РФ и Федеральной службе по тарифам «Реализация ФЗ-185: год спустя».

Контактная информация

Координатор сети — Шишка Константин Петрович, НО «Фонд «Новая Евразия», г. Москва. Тел.: (495)970-15-67; факс: (495)970-15-68; e-mail: kshishka@neweurasia.ru

1. Дальневосточная Школа жилищного просвещения — ЕОРООО «Муниципальная Академия», г. Биробиджан. Тел./факс: (42622)47-6-25; e-mail: altcentr@on-line.jar.ru
Региональный директор: Матиенко Наталья Владимировна

2. Волгоградская Школа жилищного просвещения — ВРООПСИ «Граждане», г. Волгоград. Тел./факс: (8442)27-52-95; e-mail: club-TSG@yandex.ru
Региональный директор: Козлов Александр Михайлович

3. Воронежская Школа жилищного просвещения — ВГОО «Союз Горожан», г. Воронеж. Тел./факс: (4732)20-44-91, 20-44-94; e-mail: anna_garmonova@3r.vrn.ru
Региональный директор: Гармонова Анна Владимировна

4. Калининградская Школа жилищного просвещения — Фонд «Кали-

нинград», г. Калининград. Тел./факс: (4013)59-51-23; e-mail: Fond-kld@mail.ru
Региональный директор: Трифонова Юлия Владимировна

5. **Костромская Школа жилищного просвещения** — НО Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив», Кострома. Тел.: (4942)45-28-28; факс: (4942)45-18-18; e-mail: erin@kcri.ru
Региональный директор: Ерин Максим Александрович
6. **Краснодарская Школа жилищного просвещения** — АНО «Центр гражданского просвещения», г. Краснодар. Тел.: (961)53-28-799; e-mail: polit-teh@mail.ru
Региональный директор: Лебедева Наталья Вячеславовна
7. **Московская Школа жилищного просвещения** — НП «Управдом», г. Москва. Тел.: (495)650-09-73; upravdom@girmet.ru
Региональный директор: Юнисова Евгения Исааковна
8. **Нижегородская Школа жилищного просвещения** — НО «Нижегородский фонд поддержки гражданских инициатив», г. Нижний Новгород. Тел.: (8312)39-79-83; e-mail: evstratikovat@mail.ru
Региональный директор: Евстратикова Татьяна Юрьевна
9. **Пермская Школа жилищного просвещения** — НО «Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция», г. Пермь. Тел.: (342)210-65-37, 210-70-88; e-mail: alex-fgp@mail.ru
Региональный директор: Егорова Александра Александровна
10. **Петрозаводская Школа жилищного просвещения** — НП «Карельский ресурсный Центр общественных организаций», г. Петрозаводск. Тел./факс: (8142)76-39-35; e-mail: resource@karelia.ru
Региональный директор: Оськин Николай Георгиевич
11. **Псковская Школа жилищного просвещения** — ПООО «Центр устойчивого развития Псковской области», г. Псков. Тел.: (8112)73-73-65; e-mail: CSDPR@peterstar.ru
Региональный директор: Никонов Семен Юрьевич
12. **Сибирская Школа жилищного просвещения** — РОО «Центр поддержки местного самоуправления», г. Улан-Удэ. Тел.: (3012)21-27-26; факс: (3012)21-19-98; e-mail: sanrk@mail.ru
Региональный директор: Санжицыренова Раиса Константиновна
12. **Томская Школа жилищного просвещения.** ООО «Информационно-методический центр «МиР», г. Томск. Тел.: (382)255-34-57, 252-61-6; факс: (382)255-34-57; e-mail: repina_61@mail.ru; masalskaya@list.ru
Региональный директор Репина Татьяна Анатольевна
13. **Ярославская Школа жилищного просвещения** — ЯРОО «Центр социального партнерства», г. Ярославль. Тел.: (4852)32-86-23, 72-65-33; e-mail: tatiana@ngo.yaroslavl.ru
Региональный директор: Бородина Татьяна Алексеевна

6 Механизмы привлечения НКО к решению конкретных социальных проблем

Н. Л. Хананашвили
А. В. Ивлев, Е. В. Шевченко
Р. Р. Максудов
М. Л. Новиков

6.1. ПРОФИЛАКТИКА БЕЗНАДЗОРНОСТИ, БЕСПРИЗОРНОСТИ, БРОДЯЖНИЧЕСТВА И СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА. ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ И ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Н.Л. ХАНАНАШВИЛИ
Национальная ассоциация благотворительных организаций, г. Москва

Одной из ключевых проблем России в настоящее время является проблема социального сиротства. Дети, лишенные собственных семей (по разным причинам: алкоголизм или наркомания родителей, насилие или острое социальное неблагополучие в семье, просто пренебрежение интересами и правами ребенка), становятся сначала безнадзорными, а в дальнейшем, с высокой долей вероятности, и беспризорными. Масштабы проблем безнадзорности и беспризорности ужасающи. В настоящее время в Российской Федерации более 800 тыс. социальных сирот, что значительно превышает количество сирот после окончания Великой Отечественной войны (порядка 600 тыс.). Налицо — проблема, справиться с которой государство не может в силу разных обстоятельств. Это и социальное иждивенчество граждан, бросающих своих детей, и дефекты государственной социальной, в том числе семейной политики, а также государственная монополия в социальной сфере, запаздывание реакции властных органов на ту или иную социальную проблему, репрессивность и манипулятивность подходов к решению актуальных социальных проблем, отчуждение самих граждан от участия в решении социальных проблем общества.

Как следствие, в нашей стране не просто катастрофически уменьшается численность населения, но и качество населения существенно снижается, что ставит мощные преграды любым стратегиям долгосрочного и устойчивого развития.

В качестве альтернативы государственной политике в этой сфере может использоваться подход, предполагающий совокупность действий, изначально ориентированных на достижение запланированного эффекта. Это — **менеджмент, ориентированный на результат.**

Кроме того, разумно предположить, что комплексное и эффективное решение проблем безнадзорности, беспризорности, социального сиротства, правонарушений несовершеннолетних возможно не только действиями общегосударственного масштаба, но и путем выработки и последовательной реализации региональной политики. Такую политику можно попытаться описать

как некий региональный проект. Попробуем это сделать в терминах и методами социального проектирования.

Цель и задачи

Цель

Качественное снижение уровня безнадзорности, беспризорности, бродяжничества, социального сиротства и преступности среди несовершеннолетних на основе формирования системы ювенальной юстиции — системы защиты прав ребенка:

— оказавшегося в трудной жизненной ситуации;
— подвергшегося насилию или угрозам насилия;
— находящегося в конфликте с законом;
— отбывающего или отбывшего наказание в местах лишения или ограничения свободы (МЛС).

Задачи

1. Создание и нормативно-правовое закрепление специализированного правосудия для несовершеннолетних — ювенального суда широкой юрисдикции (гражданское, административное, уголовное право) в системе судов общей юрисдикции.
2. Формирование системы государственных и негосударственных социальных служб:
   - обеспечивающих социальное насыщение работы с ребенком в вышеназванных обстоятельствах: на улице; в семье; находящимся в трудной жизненной ситуации; в государственных (муниципальных) учреждениях — приютах, центрах временного содержания несовершеннолетних, общих образовательных и воспитательных учреждениях, интернатах, образовательных и воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, воспитательных колониях и т.п.; в ювенальных судах;
   - разрабатывающих и реализующих различные комплексные и адресные программы социально-реабилитационных услуг.
3. Формирование насыщенной информационной картины состояния и динамики развития вышеназванных проблем — на основе системы их мониторинга и периодической оценки.
4. Поиск и разработка инновационных решений, имеющихся в арсенале российских государственных органов и организаций и неправительственных некоммерческих организаций (ННКО), а также экспериментальная апробация отечественных и зарубежных социальных инноваций.
5. Создание комплексной системы уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации, охватывающей как федеральный, так и региональный и местный уровни.
6. Поэтапное упразднение в России интернатной системы на основе разви-

тия семейных форм воспитания ребенка (перепрофилирование детских домов в центры социального сопровождения и семейного устройства).
7. Формирование в России информационного пространства, дружественного детям и молодежи.
8. Поэтапное внедрение программ правового просвещения учащихся на основе Конвенции о правах ребенка в систему школьного образования.
9. Создание, нормативно-правовое закрепление и внедрение процедур общественного контроля деятельности и развития системы защиты прав и законных интересов ребенка.

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма

Одной из существенных проблем, связанных с деятельностью в социальной сфере, является определение индикаторов (единиц измерения) эффективности социально направленной деятельности.

Фиксируемые и статистически измеримые результаты работы системы могут быть продемонстрированы на следующих примерах.

1. **Опыт г. Москвы (1998-2007 годы).** Работа в рамках проектов Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН) проходила в ряде муниципальных районов Москвы.

На диаграмме представлены данные по некоторым показателям криминальной статистики в Юго-Западном административном округе города Москвы (ЮЗАО, население округа примерно 1 млн человек).

Диаграмма: Сравнительные результаты работы службы «Ребенок на улице», данные ОППН ЮЗАО (10 месяцев 1998г.)

Работа в рамках проекта проводилась в пяти из двенадцати муниципальных районов ЮЗАО города Москвы[1]. Статистика приведена по экспериментальным районам, в которых работала служба «Ребенок на улице», а также ряд других служб («Ребенок дома», приют-убежище для детей и подростков «Дорога к дому», службы, осуществлявшие реабилитационные программы, социальная служба при судье Черемушкинского районного суда г. Москвы) и по контрольным районам, в которых названных служб не было. Для сравнения взяты пять стандартных показателей отчетности отделов по делам несовершеннолетних (ОДН) в ЮЗАО[2].

2. **Опыт Ростовской области** (г. Таганрог, специализированный суд по делам несовершеннолетних). Пилотные проекты по созданию первых в современной России специализированных ювенальных судов, реализуемые в Ростовской области, демонстрируют высокую эффективность деятельности. На круглом столе по вопросам преступности среди несовершеннолетних, прошедшем в Государственной Думе в марте 2006 года[3], судьей С. Черчага из г. Таганрога Ростовской области были приведены статистические данные, свидетельствующие о более чем пятикратном снижении (с 19,3% до 3,5%) повторных преступлений, совершаемых несовершеннолетними, прошедшими специальные судебные и социально-правовые процедуры в рамках деятельности суда. Известно, что именно повторная преступность несовершеннолетних приводит к увеличению тюремного населения.

Расширение географии деятельности ювенальных судов[4] (при повышении профилактической функции суда в процессе создания системы ювенальной юстиции) позволит повысить эффективность помощи ребенку и его семье в трудной жизненной ситуации, к которой относятся и безнадзорность, и беспризорность. Кроме того, это усилит влияние данного института при решении вопросов, связанных с безнадзорностью и беспризорностью детей. Раннее, но не репрессивное социализирующее вмешательство общества и его институтов во внутрисемейные конфликты, являющиеся основой последующей безнадзорности и беспризорности, будет способствовать снижению остроты указанных проблем.

[1] Население одного муниципального района в Москве составляет примерно 80-100 тыс. чел.

[2] Данные приведены по: Работа с детьми группы риска. Методическое пособие для социальной службы «Ребенок на улице». — М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»), 1999. — с.с. 106, 107.

[2] http://www.parlcom.ru/index.php?p=MC83&id=8958

[4] В настоящее время более 15 судов работают в Ростовской области, один — в Иркутской области. Действуют также суды в Брянске, Санкт-Петербурге, Москве и ряде других городов России.

3. **Деятельность детских омбудсменов** (уполномоченных по правам ребенка) представляется чрезвычайно важной и значимой, но, к сожалению, почти никак не поддерживаемой федеральными органами власти[5]. Лишь в нескольких субъектах РФ (более чем в 20 в настоящее время) действуют детские омбудсмены. Пример эффективной работы детского омбудсмена, действующего на основании специального закона субъекта РФ, — деятельность Уполномоченного по правам ребенка в **г. Москве**[6]. Каждый ежегодный доклад Уполномоченного — профессиональный документ, свидетельствующий об острых и системных проблемах субъекта РФ и содержащий комплекс предложений к органам власти[7]. Создание Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ — реальный шаг, способствующий становлению института защиты прав ребенка и, в том числе, профилактике безнадзорности и беспризорности.
4. В области поэтапного **упразднения интернатной системы** значительный **опыт** накоплен в **Пермском** крае[8], **Самарской, Волгоградской**[9] и **Томской**[10]областях, где в течение ряда лет активно развиваются различные формы семейного устройства социальных сирот и осуществляются комплексные меры противодействия росту социального сиротства.
5. С **опытом применения отдельных элементов системы ювенальной юстиции** можно познакомиться также на примере **Санкт-Петербурга**[11]и **Саратовской области**[12].
6. Представляется интересным **опыт деятельности Центра «Судебно-правовая реформа»,** направленной на внедрение элементов восстановительного правосудия (прежде всего, процедур медиации — примирения правонарушителя и потерпевшего) в Москве и регионах России[13].

Описание основного содержания механизма

Механизм, обеспечивающий создание и успешное развитие системы ювенальной юстиции, основан на нескольких элементах. Два основных — **специализированные суды** и **система социальных служб** по работе с несовершеннолетними: оказавшимися в трудной жизненной ситуации; подвергшимися насилию или угрозам насилия; находящимися в конфликте с законом; отбывающими или отбывшими наказание в местах лишения или ограничения свободы (МЛС).

[5] http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=parentsoff
[6] http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=zakon
[7] http://ombudsman.mos.ru/index.php?id=yearreports&tx_ptreports_pi1[showUid]=12&cHash=ed547e3199
[8] http://www.rosbalt.ru/2007/09/29/418053.html
[9] http://www.hro.org/child/2007/09/20.php
[10] http://map.lawcs.ru/sibir/tomsk_5rasp693.doc
[11] http://juvenjust.org/index.php?showtopic=198
[12] http://juvenjust.org/index.php?showtopic=10
[13] http://www.sprc.ru/vestnik.html

Эффективность данного элемента механизма связана с тем, что:

1. Повышается степень специализации судей на вопросах, касающихся несовершеннолетних (с постепенным повышением уровня профилактики — вплоть до рассмотрения дел, в которых ребенок (подросток) еще не совершил правонарушения (преступления) и/или еще не стал жертвой преступления, а находится в социально опасном положении). Профессиональным аналогом такой специализации в медицине является педиатрия.
2. К судье прикрепляется социальный работник, в функции которого входят: сбор полноценной и объективной информации о подростке; предложение на рассмотрение судьи возможных социализирующих и воспитательных решений — на основе данных о подростке и о социальных службах, действующих в данном районе; осуществление контроля и надзора за выполнением подростком назначенных ему мер воздействия или проведением социализирующих мероприятий. Дополнительным эффектом деятельности указанного социального работника становится существенная временная разгрузка судей, что позволяет повысить качество принимаемых судьями решений.
3. Указанный социальный работник получает официальный статус процессуальной фигуры в гражданском, административном и уголовном процессах — при рассмотрении дел с участием несовершеннолетних.
4. Происходит насыщение практики эффективными социальными услугами, соответствующими потребностям реабилитации несовершеннолетнего (находящегося в трудной жизненной ситуации и/или в конфликте с законом). Мера эффективности предоставляемых социальных услуг будет определяться, с одной стороны, конкурентной основой их предоставления (конкурсный социальный заказ), а с другой — показателями роста или снижения рецидивности правонарушений и повторно выявленных проблем у несовершеннолетних и их семей — получателей таких социальных услуг.

Ребенок, оказавшийся в трудной жизненной ситуации (или вступивший в конфликт с законом), и его семья становятся субъектами взаимодействия с профильными социальными службами, а в дальнейшем — и с ювенальным судьей. Каждый конкретный рассматриваемый случай позволяет социальному работнику, опираясь на собранную им информацию и имеющиеся в его распоряжении социальные службы, предложить судье несколько возможных вариантов решений.

Судья принимает решение, опираясь на нормы законодательства РФ, прежде всего, на возможность примирения сторон и прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием (статьи 25 и 28 УПК РФ) и на применение к правонарушителю принудительных мер воспитательного воз-

действия — ч. 5 ст. 73, ч. 2 ст. 87, п. (в) ч. 2 ст. 90, ст. 91 и ст. 92 УК РФ). Получив от социального работника информацию о возможных вариантах решения, он вправе вынести приговор, с одной стороны, не приводящий к лишению свободы, а с другой — отражающий возможность и необходимость для правонарушителя загладить свою вину и достичь примирения с потерпевшей стороной.

Практика деятельности ранее названных судов (Черемушкинский районный суд г. Москвы и суд г. Таганрога) показывает, что во многих случаях нетривиальные решения (починка сломанной двери в подъезде или отработка в мастерской по ремонту автомобиля) позволяют не только возместить причиненный ущерб, но и сформировать у провинившегося подростка понимание недопустимости противоправного поведения в дальнейшем.

Внимание к проблемам семей, находящихся в социально опасном положении, как показывает практика Пермского края, позволяет не только сокращать количество детских домов за счет снижения количества направляемых туда детей, но и положительно влиять на динамику социального сиротства, поскольку способствует укреплению и сохранению таких семей.

Этапы формирования и использования механизма

Система ювенальной юстиции в широком понимании данного термина может быть поэтапно создана на основе как отдельных действий, так и их комплекса, реализуемых в рамках соответствующей региональной целевой программы.

Несмотря на то, что комплексный подход представляется предпочтительным, использование отдельных элементов механизма также допустимо.

В рамках региональной политики при создании основных элементов системы ювенальной юстиции целесообразно предпринять следующие шаги:

1. Организация и проведение непрерывного мониторинга и исследований в сфере политики в отношении семьи и детей.
2. Отбор передовых инноваций в области работы с семьями и детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, и осуществление их экспериментальной проверки. Такая апробация возможна:
   - при проведении региональных экспериментальных грантовых конкурсов, в ходе которых были бы отработаны методы работы с несовершеннолетними групп риска — на улицах; в семьях, находящихся в социально опасном положении; в различных клубных просветительских учреждениях в условиях города и сельской местности; в социальных приютах-убежищах; в судах, в местах лишения (ограничения) свободы;

   - при создании социально-реабилитационных программ коррекционной направленности[14].
3. Создание системы обучения представителей судейского корпуса принципам, процедурам и особенностям деятельности ювенального судьи. Опыт такого обучения есть у «Региональной ассоциации специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области» («Ювенальный центр», Ростовская область)[15]. Некоторые технологии работы с несовершеннолетними в судах (прежде всего, связанные с элементами восстановительного правосудия) разрабатываются и реализуются в Общественном центре «Судебно-правовая реформа» (Москва)[16].
4. Организация обучения представителей государственных (муниципальных) социальных служб и профильных НКО деятельности в рамках вышеназванных направлений работы с детьми групп риска и их семьями. Многопрофильные и разноформатные программы обучения представителей различных социальных служб по ювенальным тематикам реализуются на базе Пермского государственного университета (кафедра социальной работы)[17]. Подобные программы обучения подготовлены в Центре «Судебно-правовая реформа», а также в Национальной ассоциации благотворительных организаций[18].
5. Организация обучения сотрудников (социальных работников) для работы в местах лишения (ограничения) свободы. Такая образовательно-просветительская работа до недавнего времени осуществлялась Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль»[19], а в ближайшее время будет также реализовываться на базе Чувашского ре-

[14] Названный комплекс социальных технологий работы с несовершеннолетними групп риска наиболее подробно описан в работе: Ювенальные технологии. Практическое руководство по реализации территориальной модели реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска. / Под общей редакцией О.В. Зыкова, Н.Л. Хананашвили, А.С. Автономова; — М.: Фонд НАН, 2004. — 352 с. (электронная версия находится на сайте Фонда НАН: http://www.nan.ru/?f=document/index&d=document/2prof).

[15] Подробнее — см. сайт Ростовского филиала Российской академии правосудия: http://www.rfrap.ru/

[16] http://www.sprc.ru/

[17] http://human.perm.ru/detstvo/sections/?id=132

[18] Н.Л. Хананашвили. «Детская беспризорность и безнадзорность в России: краткий обзор подходов к работе». Серия «Работа с детьми группы риска», выпуск № 10. Дети московских вокзалов. — М.: РБФ НАН, 2006. — с.с.60-78. (см. также: http://www.nasbor.ru/)

[19] Обучение социальных работников, занятых в ювенальной юстиции/Материалы курса. Серия «Права человека». — СПб.: Составитель — Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2003. — 212 с. (см. также материалы сайта организации: http://www.wplus.net/pp/citwatch/all.htm)

гионального отделения Фонда НАН[20]. Важно, чтобы подготовка сотрудников системы исполнения наказаний была сопряжена с обучением сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), подопечными которых становятся выходящие из колоний несовершеннолетние. Богатый опыт подготовки специалистов КДНиЗП имеется в Саратовской области[21].

Эффективной формой обучения является сочетание командировок отдельных специалистов в указанные регионы с проведением там комплексных выездных практических семинаров (с приглашением специалистов и экспертов из различных регионов России). Выездной характер семинаров позволяет обеспечить достаточный уровень погружения участников в проблематику и повышение качества их последующего взаимодействия.

Первоначально организованные как экспериментальные, такие семинары могут в дальнейшем стать методической основой регионального образовательного стандарта — для подготовки и переподготовки на региональном и муниципальном уровне. Представляется актуальной задача внедрения в региональные образовательные программы специализированного (возможно, факультативного) курса по основам прав ребенка, включающего изучение международных норм, прежде всего Конвенции о правах ребенка. Важно внедрение подобных образовательно-просветительских курсов и в школьные образовательные программы.

6. Нормативно-правовое закрепление на уровне субъекта РФ комплексной деятельности в отношении семьи и ребенка, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Такое закрепление возможно на основе разработки Фонда «Нет алкоголизму и наркомании», проект ФЗ «Об основах системы ювенальной юстиции"[22]. Помимо этого, в ряде регионов существует институт Уполномоченного по правам ребенка. Успешным может быть признан опыт г. Москвы, где такой институт закреплен в виде соответствующего регионального закона[23].
7. Создание региональных профессиональных стандартов в области работы с семьей и детьми групп риска может быть предусмотрено на основе бюджетного финансирования в рамках соответствующих профильных региональных целевых программ.
8. Формирование тематически насыщенного информационного пространства, посвященного проблемам защиты прав ребенка и созданию и развитию системы ювенальной юстиции.

[20] http://www.nan.ru/?f=region/pfo/chuw
[21] http://www.old.saratov.gov.ru/government/departments/comunderage/
[22] http://juvenjust.org/index.php?showforum=11
[23] Вопросы ювенальной юстиции. Альманах, № 3, 2002. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН). — М.: 2002. — с.с.86-91. См. также: http://www.nan.ru/?f=document/index&d=document/2prof

Описание затрат

В основу затрат по созданию института социальных работников при специализированных ювенальных судьях могут быть положены соответствующие расчеты, которые были осуществлены в Судебном департаменте Верховного суда РФ. Согласно этим расчетам, расходы федерального бюджета на момент 2003 года должны были бы составить примерно 500 млн рублей/год. В данную сумму были включены также затраты на подготовку и повышение квалификации.

Комплексный расчет требуемых социальных инвестиций (расходов, предусматривающих получение рассчитанного и измеряемого или иным образом описываемого и ощутимого социального или социально-экономического эффекта) должен быть произведен при формировании и нормативном оформлении соответствующей комплексной целевой программы.

Вместе с тем, занимаясь сугубо экономическими расчетами, не стоит забывать, что эти траты не должны восприниматься как безвозвратные расходы. Если финансирование опирается на программно-целевой подход, на конкурсно-конкурентную основу распределения финансов через механизмы гранта (разработка и апробация инноваций) и социального заказа (оказание социальных услуг), то возможно и обосновано представление данных расходов как социально направленных инвестиций. Подобное **социальное инвестирование,** просчитанное и корректно спроектированное, позволяет получить социальные и экономические эффекты на более продолжительных временных отрезках — по мере того, как подростки, которых удалось уберечь от попадания в криминальную среду, станут благополучными и успешными гражданами. В связи с этим представляется целесообразным осуществление научно обоснованного долгосрочного мониторинга развития ситуации и формирующихся тенденций в области государственной политики в отношении семьи и детей в России (включая семьи, находящиеся в социально опасном положении).

Риски, связанные с реализацией механизма

Основными рисками, связанными с реализацией представленных механизмов, являются:

1. **Риски инерционного развития ситуации**

Инерционное развитие возможно при отсутствии заметных изменений в нынешней политике в отношении несовершеннолетних групп риска — попавших в трудную жизненную ситуацию, вступивших в конфликт с законом, оказавшихся в местах лишения (ограничения) свободы, вышедших из МЛС.

Устойчивая отрицательная динамика численности детского населения, характерная для последних 20 лет, сохранится; будет расти количество несовершеннолетних, потерявших семью, лишенных свободы, пополнивших статистику рецидивной преступности.

2. **Риски «увлечения модой»** (риски нерефлексивного, низко чувствительного управления)

Вслед за экспериментальными площадками, демонстрирующими успешный опыт, как правило, возникает волна «моды», увлечения новым способом решения проблем целевой группы. Однако в других территориях, где появляются энтузиасты и исполнители, либо органы власти или представители судейского сообщества не готовы к такой работе, либо, что чаще, нет должной нормативной правовой базы или подготовленных кадров. Нет и системы, позволяющей организовать и осуществлять мониторинг практической апробации, внедрения и распространения инновации. В результате велика опасность «дефектов внедрения» и в дальнейшем разочарования от предложенной идеи. Чтобы этого не происходило, процесс внедрения должен сопровождаться системой мер постепенного расширения масштабов применения инноваций (через тактику «расширяющегося шага»), а также «авторским» надзором.

3. **Риски кадровой неподготовленности**

Эти риски наиболее характерны для ситуаций внедрения инновационных решений. В любом регионе России и на федеральном уровне должна осуществляться целевая образовательно-просветительская программа подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров исполнительных структур, органов, организаций и служб, а также ННКО.

4. **Риски огосударствления**

Данный фактор рисков характерен для любых социальных инноваций и определяется нынешним стандартом бюджетного финансирования социальной сферы России, сильно затрудняющим участие НКО в оказании социальных услуг за бюджетные средства[24]. Вследствие этого возникает «естественная» государственная (муниципальная) монополия на оказание социальных услуг. В этом случае постепенное снижение эффективности применения социально-правовых ювенальных технологий, составляющих основу системы ювенальной юстиции, представляется неизбежным.

Преодоление и предотвращение подобных рисков возможно на основе социально-правового механизма социального заказа, изначально предусматривающего наличие конкурсно-конкурентной основы распределения бюджетных средств, направляемых на реализацию социальных программ и оказание комплекса вышеназванных социальных (ювенальных) услуг.

[24] Более подробно указанные проблемы рассмотрены в работе: Н.Л.Хананашвили «Правовое регулирование партнерского взаимодействия неправительственных некоммерческих организаций и органов местного самоуправления (сравнительные аспекты гранта и социального заказа)». Автореферат канд. дисс. М, 2008.

Информационные источники

В настоящее время существует ряд информационных источников и ресурсов, относящихся к данной теме:

1. Ежеквартальный журнал «Вопросы ювенальной юстиции» (Издательство «Юрист»): http://juvenjust.org/
2. Сайт Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании»: www.nan.ru
3. Специализированные тематические сайты: http://juvenjust.org, http://www.juvenilejustice.ru

В качестве источников также могут быть использованы ресурсы, приведенные в настоящей статье, а также другие отечественные и зарубежные источники информации по данной тематике.

Контактная информация

1. **Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН).** Президент О.В. Зыков. 117449, Москва, ул. Шверника, д. 10-а. Тел.: (495) 126-34-75, факс: (495) 126-10-64, e-mail: nan@nan.ru, сайт: www.nan.ru
2. **"Региональная ассоциация специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области» («Ювенальный центр»).** Е.Л. Воронова (член Ростовского областного суда). Ростов-на-Дону, 344038, ул. Ленина, д. 66. Тел.: (863)297-57-14, сайт: www.juvenilejustice.ru, http://www.rfrap.ru/
3. **Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве А.И. Головань.** Москва, а/я 49, ул. Н. Арбат, д. 15, 10 этаж. Тел.: (495) 957-05-85, факс: 957-05-99, e-mail: info@ombudsman.mos.ru, сайт: www.ombudsman.mos.ru
4. **Кафедра социальной работы. Центр социально-правового образования Пермского государственного университета.** Зав. кафедрой Т.И. Марголина. г. Пермь, ул. Букирева, д. 15, корп. 5, ауд. 46. Тел. (3422) 39-66-30, 8(906) 888-60-48, e-mail: socworkdpt@psu.ru, soboleva-la@yandex.ru, сайт: http://human.perm.ru/
5. **Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Саратовской области.** Председатель В.С. Чернобровкин. 410042, г. Саратов, ул. Московская, д. 72. Тел.: (8452) 27-20-57, e-mail: ChernobrovkinVS@saratov.gov.ru
6. **Национальная ассоциация благотворительных организаций.** Вице-президент Н.Л. Хананашвили. Тел.: (495) 311-82-00, факс: 312-63-36, e-mail: nodar@nasbor.ru

7. **Центр «Судебно-правовая реформа».** Президент Р.Р. Максудов. Тел.: 8(916) 151-07-06, e-mail: makcrane@mail.ru, сайт: http://www.sprc.ru
8. **Общественная правозащитная организация «Гражданский контроль».** М.Л. Разумовская. 191040, Санкт-Петербург, Лиговский проспект, д. 87, офис 300. Тел.:/факс: (812) 380-60-30, e-mail: citwatch@mail.wplus.net, сайт: http://www.wplus.net/pp/citwatch/

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Пояснительная записка к проекту Федерального Конституционного закона Российской Федерации «О внесении дополнений в Федеральный Конституционный Закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации»»
2. Федеральный конституционный закон «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации»
3. Проект Федерального конституционного закона «О ювенальных судах в Российской Федерации»
4. Комплекс первоочередных мер по формированию и реализации эффективной политики в области развития человеческого потенциала и защите прав детей в Российской Федерации
5. Перечень российских НКО, действующих в интересах детей
6. Проект Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции»
7. Совместные предложения Министерства юстиции России и Фонда НАН по организации судопроизводства с участием несовершеннолетних
8. Сборник «Система работы Пермского края по профилактике социально опасного положения и социального сиротства»
9. Краевая целевая программа «Профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании в Пермском крае на 2007-2010 годы»
10. Основные положения концепции (принципы и технологии) разработки и реализации национального плана действий в интересах детей
11. Презентация Проекта «Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании в Пермском крае»
12. Материалы: Пермь
13. Материалы: Томск
14. Презентация доклада «Системный подход в профилактике детского и семейного неблагополучия»

6.2. МЕХАНИЗМЫ И ПРИНЦИПЫ МЕЖСЕКТОРНОГО И МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В РАБОТЕ С МОЛОДЕЖЬЮ ГРУППЫ РИСКА

А.В. ИВЛЕВ, Е.В. ШЕВЧЕНКО
Ассоциация университетов и колледжей Канады

Современное молодое поколение России переживает эпоху изменений и беспрецедентной неопределенности. Несмотря на экономический рост и общее улучшение социальных показателей, которые наблюдаются в России за последние 8-10 лет, число детей и подростков, которые попали в тяжелую жизненную ситуацию, остается высоким. Негативные социальные тенденции, такие как безработица, низкие доходы определенных социальных групп, распространение алкоголизма и наркомании, усугубляют проблематику. Сегодня российская молодежь сталкивается с серьезными проблемами, касающимися развития личности. Это трудности поиска работы, негативные социальные тенденции, распространенные среди сверстников (наркотики и влияние улицы). Острой проблемой, с которой сталкивается российская молодежь, местные сообщества и российское общество в целом, остается высокий уровень преступности среди несовершеннолетних. Как показывает международный опыт, а также опыт отдельных регионов России, наиболее эффективные решения данной проблемы основываются на системном подходе и координации усилий различных государственных ведомств, организаций гражданского общества и местных сообществ.

Индивидуальный и целостный подход

Исследования показывают, что коренные причины преступного и саморазрушительного поведения молодежи группы риска формируются под влиянием различных факторов, и в каждом случае требуется применение индивидуального подхода. Разработка эффективных программ основана на учете главной причины такого поведения — потребностях[1] и факторах риска развития личности. При выявлении этих факторов необходимо учитывать отличительные особенности личности (особенности восприятия, способность к обу-

[1] *Прим. ред.:* В данной статье термин «потребность» используется иначе, чем в психологической традиции. Речь идет о «нуждах», возникающих в реабилитационной работе, а не о потребностях индивидуума. «Потребность» в контексте статьи означает необходимость определенных направлений реабилитации для того или иного подростка. Далее авторы разъясняют этот термин.

чению, возможность и готовность меняться и пр.) для того, чтобы составляемая программа была адаптирована к конкретному подростку.

Многие системы уголовного правосудия во всем мире используют специальные инструменты оценивания для того, чтобы определить факторы риска и потребности. В Канаде одним из таких инструментов является «Руководство по ведению учета уровня работы с молодежью»[2] . В Англии и Уэльсе Национальная служба пробации (исполняющая наказания, альтернативные лишению свободы)[3] применяет систему оценки правонарушителей. Вне зависимости от выбранных средств задача — найти решение, позволяющее скрупулезно учитывать ключевые факторы, вызвавшие такое поведение. Для определения рисков развития и потребностей для молодого человека проводится тщательная оценка.

Факторы риска

Исследования показывают, что избыточное или явно недостаточное вмешательство, направленное на предотвращение делинквентного поведения, влечет за собой последующее преступление или иное причинение вреда. Молодые люди, в отношении которых применялось, например, содержание под стражей, тяготеют скорее к усилению преступного поведения, нежели к его ослаблению. Поэтому основной вопрос при этом заключается в том, какой уровень вмешательства является наиболее обоснованным.

Ниже приведен ряд ключевых категорий риска. В целом эти категории можно разбить на три основные группы:

- факторы риска, относящиеся к молодежи;
- факторы риска в семье;
- факторы риска в окружении или более широком сообществе[4].

При этом важно отметить относительную взаимосвязь этих факторов. Например, образование относится к сообществу, семье и молодежи как таковой. Возможно, плохая успеваемость в школе — это результат недостатка усилий, прилагаемых со стороны подростка, а может быть, это результат неспособности к обучению. Не исключено и то, что причина — отсутствие семейных ценностей или ресурсов сообщества в отношении образовательной системы. Ключевые факторы риска могут включать:

[2] Эндрюз Д.А., Робинсон Д., Хоуг Р.Д. Руководство по ведению учета уровня работы с молодежью. Факультет психологии, Карлтонский университет. — Оттава, 1984.

[3] Ланкастер Э., Лам Дж. Оценка рисков Национальной службой пробации Англии и Уэльса. Издательство «СЭЙДЖ Пабликейшнз», 2006.

[4] Предупреждение преступности посредством инвестирования семьи и общества: Достижение положительного результата среди подростков от двенадцати до восемнадцати лет. Национальный совет по предупреждению преступности (НСПП), Канада, 1997.

- стаж преступной деятельности (возраст при совершении первого преступления и количество судимостей);
- образование;
- сверстники и дополнительные занятия;
- стаж злоупотребления алкоголем или наркотиками, доступность алкоголя или наркотиков;
- семья — положение с выполнением родительских обязанностей, ситуация дома;
- поведение и личностная позиция.

Потребности

Разнообразные факторы, могущие компенсировать выявленные факторы риска, составляют потребности. Так, если злоупотребление алкоголем или наркотиками является риском, то соответствующей потребностью будет профилактика и терапия алкоголизма и наркомании.

Разработка программ

Можно возразить, что вышеназванные принципы были разработаны и апробированы в рамках конкретных западных культурных норм, где значительное количество ресурсов тратится не только на проверку теорий, но и на внедрение программ. Действительно, как применять целостный подход с учетом того, что составление программ находится еще в стадии развития, или, например, при понимании, что кадровых и финансовых ресурсов определенно не хватает?

Сообщества могут работать вместе, чтобы определить, какой именно подход к составлению программы для молодежи должен быть выработан, с учетом следующего:

- Какие ресурсы (кадровые и финансовые) есть в наличии? Какие программы уже существуют на местном уровне? Что работает?
- О чем говорит нормативно-правовой контекст?
- Как программы взаимодействуют между собой? Насколько скоординированы службы, физические лица и программы?
- Какие варианты программ доступны на международном уровне?
- Как эти варианты программ адаптируются к местному окружению?

В практическом смысле ответы на эти вопросы могут быть получены в результате применения **четырехступенчатого подхода,** который включает:

1. ***составление таблицы ресурсов местных сообществ;***
2. ***оценку потребностей;***
3. ***исследование каждого элемента ювенальной юстиции в рамках гендерной проблематики, прав ребенка и участия молодежи;***
4. ***создание конкретных и приемлемых культурой моделей для каждого элемента ювенальной юстиции.***

1. Составление таблицы ресурсов местных сообществ

Основная цель составления таблицы — найти ответ на вопрос, какие ресурсы в настоящий момент есть в наличии, какие программы действуют и что работает. Многие сообщества, которые жалуются на недостаток взаимодействия и координации, бывают удивлены, узнав о том, какими богатыми ресурсами они обладают на самом деле.

Предлагаемый ниже ***инструмент внедрения основных элементов ювенальной юстиции*** предназначен для отражения ресурсов конкретного сообщества с учетом основных категорий системы ювенальной юстиции согласно терминологии ООН: *профилактика, внесудебные меры, судебные меры, исправительные меры и постпенитенциарная поддержка и реабилитация* (указаны в первом верхнем ряду таблицы).

Профилактика	Индивидуальное сопровождение/ кейс-менеджмент	Суды	Исправительные меры	Постпенитенциарное сопровождение и реинтеграция

Каждый основной элемент таблицы далее разбивается на несколько подкомпонентов по типам программ и видам работ, которые осуществляются в настоящий момент в рамках одного из пяти основных элементов ювенальной юстиции. Например, подкомпоненты профилактики могут включать:

Милиция	Школа/родители	Социальные службы	Индивидуальное сопровождение

Данный инструмент может быть использован для установления основных сфер деятельности, на которых должна фокусироваться каждая служба.

2. Оценка потребностей

Когда программы, инструменты и службы прописаны в таблице, появляется возможность определить подход, с помощью которого можно активно вовлекать ресурсы местного сообщества с системной точки зрения. Второй ряд таблицы устанавливает подкатегории программ и виды работ, которые в настоящий момент осуществляются в рамках одного из пяти основных элементов ювенальной юстиции. По мере разработки программы сообществом эти подкомпоненты могут изменяться. Со временем, по мере отладки, программы и виды работ, станут тем каркасом, на котором будет основываться вся система. Системная точка зрения важна, так как она:

- ***выявляет пробелы.*** Таблица определяет категории, которые по той или иной причине выпали из поля зрения сообщества. Это важно, поскольку в результате поступает сигнал, что есть пробелы, на которые сообщество должно обратить внимание. Например, если анализ графы «милиция» в таблице показывает, что работа с милицией недостаточна или отсутствует вообще, это говорит о том, что вопрос требует доработки, то есть, это — системная причина. Далее задаются вопросы: возможно ли развитие программ в этой сфере, что говорит на этот счет законодательство, какие для этого есть ресурсы?
- ***Уточняет функции.*** Таблица помогает определить терминологию, применяемую в различных программах, и уточнить различия в терминологии, применяемой службами и физическими лицами. Например, многие службы могут осуществлять общественный контроль, а занесение его различных форм в таблицу может помочь уточнить, о каком именно контроле идет речь в этом сообществе, — например, это опека лиц, освободившихся из мест заключения, или контроль над вынесением альтернативного наказания, или надзор за соблюдением профилактических мер воздействия.
- ***Определяет зоны ответственности.*** Таблица помогает определить зоны ответственности. Взаимодействие и координация зачастую оказываются самой большой проблемой в сообществе. Применение данного подхода часто выявляет частичное дублирование функций, дублирование оценок и собранной информации, а также приводит к пониманию того, что определенные возможности упущены из-за недостатка обмена информацией. Занесение и анализ данных в таблицу помогает сообществу решать эти проблемы и подготовить стартовую площадку для дальнейшего определения зон ответственности в части внедрения программ и создания протоколов обмена данными.

3. Исследование каждого элемента ювенальной юстиции

После того как применяемые виды деятельности занесены в таблицу, сообщества могут оценить, насколько выработанная модель и программы соответствуют их идеалу. Также при составлении программ должны учитываться следующие факторы:

- права ребенка;
- гендерная проблематика;
- участие молодежи;
- создание модели.

Вышеописанная методика была применена в проекте «Усовершенствование работы с молодежью группы риска в Российской Федерации» (проект МГР), финансируемом Канадским агентством международного развития (CIDA) и реализуемом Ассоциацией университетов и колледжей Канады (AUCC) в партнерстве с Российским благотворительным фондом «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН). В значительной степени методика была разработана с учетом канадских исследований и опыта, но апробирована в российском контексте. В данной статье остановимся на некоторых системных результатах, достигнутых в отдельных регионах России с применением вышеописанной методики и механизма развития межсекторного взаимодействия. В частности, остановимся на системных результатах в Чувашской Республике и Ростовской области, а также опишем отдельные модели и программы, внедряемые в других пилотных регионах проекта МГР.

4. Создание и апробация конкретных моделей

Модель непрерывного социального сопровождения/кейс-менеджмента в Чувашии

В Чувашской Республике разработана и внедряется целостная модель кейс-менеджмента с участием государственных структур и ведомств, а также ряда учреждений муниципального подчинения, образовательного сектора и общественных некоммерческих организаций. Данная модель разработана совместными усилиями Чувашского регионального отделения Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании», НКО «Клуб правовой поддержки» и Прокуратуры ЧР и наиболее полно отвечает российскому контексту и контексту территории — г. Чебоксары и Чувашской Республики. Она вобрала в себя весь опыт, наработанный за период реализации проекта «МГР в Чувашии». Модель кейс-менеджмента была поддержана Верховным Судом ЧР, МВД ЧР, Следственным управлением при Прокуратуре ЧР, администрациями районов г. Чебоксары, Управлением Федеральной службы исправления наказаний (УФСИН) России по Чувашской Республике и Новотроицкой воспитательной колонией. Между этими структурами заключено соглашение о сотрудничестве и создана рабочая группа по реализации модели на базе г. Чебоксары.

Модель кейс-менеджмента, или социального сопровождения несовершеннолетних, совершивших асоциальные проступки, правонарушения и преступления, доказала свою эффективность на практике и продолжает совершенствоваться и развиваться. Модель имеет важное значение в повышении эффективности системы работы с несовершеннолетними, оказавшимися в сфере деятельности субъектов государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних (школ, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), реабилитационных центров и т.д.), органов следствия, суда, уголовно-исполнительных инспекций УФСИН, воспитательных колоний ФСИН.

Внедрение технологии социального сопровождения позволяет добиться единой взаимосвязанной и комплексной деятельности структур по реабилитации конкретного подростка на общих принципах: непрерывности, адресности услуг, комплексности работы с несовершеннолетними, а также на принципе приоритета реабилитационных программ по месту жительства для конкретных групп несовершеннолетних. Важнейшей составляющей модели является организация деятельности кураторов несовершеннолетних при трех районных КДНиЗП. Функции кураторов выполняют работники социальной службы Чувашского отделения фонда НАН. Они были специально обучены в рамках проекта «МГР в Чувашии» и введены в состав членов КДНиЗП для работы в рамках проекта. При возбуждении уголовного дела по факту совершения несовершеннолетним преступления следователь делает в КДНиЗП запрос на предоставление материала, характеризующего подследственного несовершеннолетнего.

По поручению председателя КДНиЗП и с письменного согласия родителей или законных представителей, которые расписываются в карте социального сопровождения (КСС), разработанной в рамках проекта, куратор выясняет обстоятельства жизни и воспитания несовершеннолетнего. Он запрашивает соответствующую информацию, посещает место жительства подростка, проводит личные встречи с представителями учреждений и заведений, исследует особенности его личности и для этого в обязательном порядке проводит личную встречу с несовершеннолетним. Куратор определяет причины и условия, приведшие к совершению преступления, вносит собранные данные и результаты обследований в КСС несовершеннолетнего. Весь собранный куратором материал (КСС и прилагающиеся к ней справки, характеристики и другие документы) направляется следователю. Куратор также дает следователю разъяснения о собранной информации и личности подследственного несовершеннолетнего. Копия КСС хранится в КДНиЗП в специальной папке — деле курируемого несовершеннолетнего. По мере информационного обмена с учреждениями, под надзором которых будет находиться подросток, куратор вносит дополнительные данные в КСС. В случае содержания несовершеннолетнего в следственном изоляторе в период следствия личная встреча куратора с подследственным несовершеннолетним проводится с разрешения следователя, а также в форме приглашения куратора на допрос.

КСС прикладывается (ни в коем случае не пришивается) следователем к материалам уголовного дела. Она имеет накопительный вид: каждый ее последующий раздел заполняется информацией о состоянии подростка, мероприятиях и программах, в которых он принимал участие, реакции на них и рекомендациях по дальнейшей работе с подростком. После изучения прокурором дела направляются в районный суд. В каждом районном суде г. Чебоксары для рассмотрения уголовных дел несовершеннолетних определены специальные судьи. Судья, получив дело несовершеннолетнего, изучает КСС. Судья приглашает куратора (как члена КДНиЗП, согласно Постановлению пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 7) для дачи дополнительных разъяснений об условиях жизни и воспитания несовершеннолетнего и представленной в КСС информации. КСС вместе с приговором направляется в учреждение (организацию), которая несет ответственность за исполнение приговора (УИИ, воспитательная колония, КДНиЗП, специальная школа в тесном сотрудничестве с общественным сектором, в рамках действующего законодательства.

Данная модель основывается на межведомственном и межсекторном взаимодействии и строится на следующих основополагающих принципах:

- приоритет реабилитации, а не наказания;
- индивидуально-комплексный подход в работе с несовершеннолетними;
- включение несовершеннолетнего в реабилитационные программы;
- максимальное использование ресурсов местного сообщества.

Реализация модели кейс-менеджмента в отношении несовершеннолет-

них, совершивших преступления, начинается с момента заведения в районном отделе милиции уголовного дела на несовершеннолетнего и продолжается до достижения совершеннолетия либо до исправления подростка. Основными межведомственными инструментами данной модели являются карта социального сопровождения и инструмент оценки рисков и потребностей (ОРП). Правовой основой модели являются:

- международные документы по правам человека и ребенка;
- ФЗ № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- ФЗ № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка»;
- уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство РФ;
- ведомственные нормативные документы и иные нормативно-правовые документы РФ и субъекта Федерации.

Модель межведомственного взаимодействия в Ростовской области

В Ростовской области институциональным лидером в развитии межсекторного и межведомственного взаимодействия выступил Ростовский областной суд. В условиях отсутствия в Российской Федерации ювенальных судов, то есть специализированных судов по делам несовершеннолетних, в Ростовской области был отработан механизм взаимодействия судьи, специализирующегося на рассмотрении дел и материалов в отношении несовершеннолетних, с органами и службами государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Такое взаимодействие направлено на усиление социальной защиты подростков, представших перед судом, принятие воспитательных и реабилитационных мер в отношении несовершеннолетних правонарушителей вместо карательного и репрессивного подхода в целях предупреждения рецидивной преступности несовершеннолетних.

В отдельных модельных судах были введены помощники судей с функциями социального работника. Социальный работник при суде оказывал содействие судье, специализирующемуся на рассмотрении уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних, в изучении психологических особенностей личности несовершеннолетнего, социальной и воспитательной среды подростка, в установлении причин и условий преступления, в принятии мер совместно с органами системы профилактики по их устранению, предупреждению правонарушающего поведения осужденного подростка в будущем.

Работа социальных работников также обеспечивается поддержкой областного психолого-педагогического и медико-социального Центра министерства общего и профессионального образования. В частности, были разработаны «Программа деятельности социальных работников при суде» и «Карта социально-психологического сопровождения несовершеннолетних правонарушителей».

Впервые в современной России в Ростовской области был создан специальный судебный состав по делам несовершеннолетних в судебной коллегии по уголовным делам, который не только рассматривает дела несовершеннолетних, но и обеспечивает методической помощью судей районных и городских судов области и проводит с ними обучающие семинары. С целью сохранения и развития достигнутого уровня межведомственного взаимодействия на базе ростовского филиала Российской академии правосудия была открыта Региональная ассоциация специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области (Ювенальный центр). Она призвана оказывать информационную и методическую помощь судам, органам и службам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, органам местного самоуправления.

Модель межсекторного и межведомственного взаимодействия в Ростовской области строится на следующих ***принципах:***

- координация и взаимодействие служб и ведомств — сотрудничество судов со службами социальной поддержки и специалистами по каждому несовершеннолетнему;
- акцент на использовании стандартизированных инструментов оценки несовершеннолетних, таких как доклады о социальном обследовании до вынесения приговора, документы по психологической оценке, социальной поддержке и реабилитационные документы;
- целенаправленное назначение меры наказания несовершеннолетним правонарушителям с учетом их потребностей и факторов риска, выявленных в ходе работы социальных работников, и других оценок; и
- приоритет назначения наказания, не связанного с лишением свободы, с назначением реабилитационных мер воздействия и максимальным использованием реабилитационных ресурсов местного сообщества.

Основными нормативными документами, обеспечивающими функционирование модели, являются:

- международные соглашения и правовые документы;
- уголовное и уголовно-процессуальное законодательство РФ;
- ФЗ № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- ФЗ № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»;
- ведомственные нормативные документы и иные нормативно-правовые документы РФ и субъекта Федерации.

Сегодня опыт Ростовской области является передовым в России в отношении работы специальных судебных составов по делам несовершеннолетних и развития межведомственного взаимодействия в целях защиты прав несовершеннолетних и обеспечения наиболее адекватных мер реабилитации и предотвращения повторных преступлений. Опыт Ростовской области получил широкое распространение в других регионах России. В частности,

более 40 регионов России ознакомились с практическими аспектами ростовской модели; многие из них внедряют опыт Ростовской области.

Профилактика в молодежной среде

Профилактика в молодежной среде активно ведется в Ставропольском крае (г. Ставрополь) усилиями добровольцев города в тесном сотрудничестве с муниципальными органами социальной защиты, а также отдельными школами на уровне микрорайона. Элементы профилактической работы также используются в работе службы занятости Московской области.

Работа в сфере профилактики строится на следующих принципах:

- приоритет первичной профилактики в системе ювенальной юстиции;
- выявление факторов риска на ранней стадии;
- профилактическое вмешательство на ранней стадии;
- определение уровня обоснованности вмешательства по отношению к правонарушителю/проблеме;
- использование ресурсов местного сообщества;
- установление и поддержание сотрудничества и обмена информацией между службами по делам молодежи.

Так, в Ставрополе и отдельных районах края проводится программа профилактики рискованного поведения у подростков. Целью данной программы является повышение уровня информированности подростков и молодежи в вопросах, связанных с рисковым поведением. Программа призвана создать определенное личностное отношение подростков к проблеме сохранения здоровья и безопасного поведения, сформировать навыки и модели безопасного поведения и ориентировать подростков на умение сделать свой собственный выбор. Программа строится на внедрении концепции здорового выбора, который предполагает предоставление информации об опыте других людей для предупреждения поведенческих ошибок и применение опыта позитивного поведения для улучшения качества жизни. Обучение в рамках данной программы проводится по принципу «равный — равному»: хорошо подготовленные и мотивированные молодые люди передают знания, формируют отношение и навыки среди людей, равных себе по возрасту, социальному статусу или имеющих сходные интересы.

В разработке программ профилактики активно применяется подход «позитивного большинства», под которым мы понимаем тех представителей ближайшего окружения подростка (родители и другие члены семьи, сверстники, друзья, учителя и т.д.), которые для подростка являются авторитетными и могут понять его, направить в нужное русло личностный выбор. «Позитивное большинство» — это те, кого ребенок может услышать, кому он доверяет. Задача специалистов в области профилактики социальной дезадаптации ребенка — адресовать образовательные и профилактические усилия именно к этому компоненту «большинства». Научить их доносить свои позитивные ценности, которые обеспечивают социально приемлемый образ жизни, до ребенка.

Совместными усилиями добровольцев Ставрополя и отдельных школ с недавнего времени внедряется программа школьной медиации среди сверстников. Она направлена на выявление и разрешение конфликтов на ранней стадии и профилактику делинквентного и противоправного поведения среди подростков. В частности, программа медиации в школе призвана решать конфликты между учащимися, между учащимися и учителями, между учащимися и родителями, а также между родителями и учителями. Важным элементом программы является то, что медиаторами (посредниками) в решении конфликтов, в которые вовлекаются учащиеся, выступают сами учащиеся.

Системную работу проводит служба занятости в Можайске (Московская область), где предоставляются адресные услуги занятости подросткам категории риска, подросткам, освободившимся из Можайской колонии, а также группе подростков в самой колонии. Данные категории молодежи имеют возможность получить услуги профессиональной ориентации, навыки поиска работодателей, составления резюме и прохождения интервью. Все услуги предоставляются с учетом особенностей целевой группы, таких как уровень подготовки, профессиональная направленность и стремления. Так, в ходе работы с целевой группой было выявлено, что подростки категории риска в целом имеют предрасположенность и необходимые жизненные навыки в организации собственного бизнеса. С учетом этой особенности целевой группы была создана программа обучения малому предпринимательству, что позволило решить проблему занятости определенной группы подростков. Новым направлением работы службы занятости является предоставление услуг непосредственно в колонии. Данная работа строится на принципе осуществления реабилитации еще на этапе отбывания наказания и осуществляется таким образом, чтобы подростки были максимально готовы к реальностям и требованиям рынка труда за территорией колонии.

В октябре 2007 года в рамках российско-канадского проекта «Усовершенствование работы с молодежью группы риска» в Можайской воспитательной колонии (МВК) проведена тематическая ярмарка вакансий и рабочих учебных мест для воспитанников колонии и их родителей «Вера. Надежда. Любовь».

Необычная форма проведения ярмарки вакансий была подсказана воспитанниками колонии в сочинениях, написанных к православному празднику «Вера. Надежда. Любовь». Впервые ребята откровенно написали, что свое будущее связывают с возможностью трудиться.

В течение года специалисты можайского центра занятости населения совместно с психологами МВК на уроках «Школы освобождения» проводили уроки профориентации, психологической поддержки, мастер-классы по различным профессиям. И, наконец, первая удача: воспитанники оценили значимость рабочего места.

В соответствии с технологией службы занятости, основная цель ярмарки вакансий — организация помощи населению в поиске рабочих и учебных мест, а также помощь работодателям в подборе кандидатов на имеющиеся вакансии. Проведение подобного мероприятия для целевой группы закрытого учреждения предполагает основной задачей информирование воспитанников о ситуации на рынке труда, мотивирование их в отношении профессиональной подготовки к востребованной профессии и частичное обеспечение занятости в стенах колонии, временное трудоустройство несовершеннолетних граждан.

Эффективное и адресное изучение подростками рынка труда усиливал момент долгожданной встречи с родными и близкими, для которых региональный рынок труда Московской области не менее важен (35 человек получили распечатки с интересующими их вакансиями по Одинцовскому, Люберецкому, Подольскому, Орехово-Зуевскому и Серпуховскому районам).

Главная задача ярмарки — оперативность достижения целей заинтересованных сторон — была достигнута. Ярмарка объединила предложения вакансий, тех, кто их предлагает, и тех, кто в них нуждается. Подписано соглашение о сотрудничестве между можайским центром занятости населения и МВК.

Руководство колонии инициировало разработку соглашения о межведомственном сотрудничестве между Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области (УФСИН МО) и Главным управлением государственной службы занятости населения Московской области (ГУ ГСЗН МО) для тиражирования положительного опыта работы в Можайском районе.

Соглашение было подписано 23 октября 2007 года. Предметом соглашения явилась координация работы этих двух ведомств по социальной адаптации отбывающих наказание и расширению возможностей трудоустройства лиц, освобождающихся из учреждений Московской области, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

В целях реализации предмета соглашения подписавшие его стороны обязуются: организовать совместную деятельность по вопросам содействия занятости лиц, отбывающих срок наказания и освобождаемых из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; проводить совместные мероприятия, конференции, семинары, специализированные ярмарки вакансий и учебных рабочих мест; разрабатывать предложения по проектам нормативных документов, регулирующих вопросы занятости осужденных и лиц, освобождаемых из учреждений уголовно-исполнительной системы.

Социальное сопровождение в Юго-Западном административном округе (ЮЗАО) Москвы

Социальное сопровождение осуществляется совместными усилиями детско-подросткового реабилитационного центра «Квартал», фонда «НАН», районных КДНиЗП и уголовно-исполнительной инспекции ФСИН. Основными представителями целевой группы в данном случае выступают подростки, получившие условное наказание и проживающие на территории ЮЗАО, а также подростки, освободившиеся из колонии условно-досрочно и проживающие на территории ЮЗАО. Психологи центра «Квартал», а также социальные работники центра и фонда «НАН» активно работают с подростками по выявлению основных факторов риска и разработке реабилитационных планов, устраняющих данные факторы риска и снижающих вероятность рецидива.

В частности, специалисты центра внедряют оценку рисков и потребностей — канадский инструмент, созданный в помощь специалисту для оценки характеристик, которые связаны с вероятностью повторных правонарушений. Данный инструмент предлагает модель сбора информации о несовершеннолетнем, уровне его развития и особенностях личности, об особенностях воспитания, о его социальном окружении. Полученная информация показывает причины и условия противоправного поведения несовершеннолетнего. Знание этих причин и условий позволяет правильно направить усилия на их устранение и определить стратегию индивидуальной профилактической работы. Следует отметить, что этот инструмент также внедряется в пилотном качестве в Чувашии и в Ростове. Адаптация инструмента и его тестирование проводилось усилиями межрегиональной рабочей группы, в состав которой входили эксперты и представители государственных структур, учебных учреждений и НКО.

Совместная работа партнеров в ЮЗАО — еще одни пример применения механизма межсекторного взаимодействия между представителями государственных учреждений, гражданского общества и местных сообществ. Государственные структуры часто имеют необходимые ресурсы и полномочия для проведения реабилитационной работы с подростками, но не располагают современными и действенными инструментами работы с этой категорией молодежи. Этот пробел восполняют организации третьего сектора и местные сообщества, которые помогают государственным структурам осуществить программное наполнение работы с целевой группой.

Работа в колонии и постпенитенциарное сопровождение подростков

Данная работа активно осуществляется в Брянске и Чувашии. Она строится на следующих принципах:

- реабилитация как основная цель исправительных мер;
- планирование сопровождения после освобождения из мест заключения с учетом потребностей;
- применение наказания альтернативного наказанию, связанному с лишением свободы в рамках реабилитации;
- длительное применение средств исправительного воздействия в рамках систем сопровождения после освобождения из мест заключения и привлечение специалистов по конкретной проблеме;

- упор на социальные программы и привлечение специалистов по конкретной проблеме человека, освободившегося из мест заключения.

В Чувашии усилиями молодых специалистов-добровольцев в тесном сотрудничестве с УФСИН и администрацией Новотроицкой колонии проводится системная работа с подростками, отбывающими наказание, и их семьями. Работа направлена на подготовку подростков к освобождению и предполагает создание реабилитационного пространства, призванного обеспечить эффективную реинтеграцию подростков в общество. Усилия направлены на объединение ресурсов государственных структур и местного сообщества для предотвращения повторных правонарушений.

В Брянске ведется работа по составлению индивидуальных реабилитационных планов для несовершеннолетних заключенных по методикам, разработанным специалистами местного вуза. Также разработан и читается курс, посвященный использованию современных технологий ювенальной юстиции, для сотрудников Брянской колонии для несовершеннолетних.

Опыт проекта МГР наглядно показывает, что описанный подход к межсекторному и межведомственному взаимодействию позволяет достичь неоспоримых позитивных результатов при минимальных финансовых затратах. При этом социальные и экономические выгоды от внедрения такого подхода в целом и отдельных моделей в частности трудно переоценить, ведь каждый несовершеннолетний, совершивший незаконное деяние и успешно реинтегрированный в общество, — это вклад в решение социальных, экономических и демографических задач Российской Федерации.

В заключение хочется отметить, что действующее в России законодательство позволяет разрабатывать и апробировать модели взаимодействия всех структур, вовлеченных в работу с молодежью группы риска. При этом для обеспечения устойчивости достигнутых результатов, их распространения на территории других регионов и обеспечения единства в подходах к межсекторному взаимодействию очевидна необходимость принятия некоторых нормативно-правовых актов на федеральном уровне, что закрепит достижения регионов в снижении молодежной преступности на территории всех субъектов Федерации и позволит максимально использовать ресурсы всех вовлеченных сторон — ведомств, частных организаций, общественного сектора и местных сообществ.

Информационные источники

1. Сайт проекта МГР: www.yar.nan.ru
2. Сайт фонда «Нет алкоголизму и наркомании»: www.nan.ru
3. Специализированный тематический сайт: www.juvenilejustice.ru
4. Ежеквартальный журнал «Вопросы ювенальной юстиции» (издательство «Юрист»): www.juvenjust.org
5. Информационный вестник «Ювенальные технологии» № 1-5 (Издательство Чувашского регионального отделения фонда «Нет алкоголизму и наркомании»). 428000, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. Энтузиастов, д. 36, корп. 9, оф. 307; e-mail: eoks71@rambler.ru

Контактная информация

Москва

1. Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании». Президент О.В. Зыков. 117449, г. Москва, ул. Шверника, д. 10 а. Тел.: (499)126-34-75; факс: (499)126-10-64.
2. Детско-подростковый реабилитационный комплекс «Квартал». Москва, Ленинский пр., д. 89 а. Тел.: (499)783-27-67. Контактное лицо — А.А. Дрейзин, зав. отделением, руководитель регионального проекта МГР в ЮЗАО.

Московская область

Главное управление государственной службы занятости населения Московской области. 129366, г. Москва, ул. Ярославская, д. 23, стр. 1. Контактное лицо — И.В. Бабакова, заместитель начальника отдела информационных технологий, руководитель регионального проекта МГР Главного управления государственной службы занятости населения Московской области, тел.: (495)682-78-74; факс: (495)683-42-64; e-mail: babakova-777@mail.ru

Чувашская Республика

Чувашское региональное отделение РБФ «Нет алкоголизму и наркомании». 428000, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. Энтузиастов, д. 36, корп. 9, оф. 307. Контактное лицо — Ю.А. Садовников, e-mail: eoks71@rambler.ru

Состав рабочей группы по реализации региональной модели кейс-менеджмента в Чувашской Республике (ответственный за контакты с членами рабочей группы Ю.А. Садовников):

- руководитель проекта «МГР в Чувашии», председатель правления Чувашского регионального отделения РБФ «Нет алкоголизму и наркомании» Ю.А. Садовников;
- начальник отдела по делам несовершеннолетних Прокуратуры ЧР Р.Р. Шарафутдинова;
- судья Верховного Суда ЧР Е.А. Городничева;
- старший следователь Следственного управления при МВД по ЧР Г.А. Мальцева;
- старший помощник руководителя Следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре ЧР О.Г. Дмитриев;
- заместитель начальника отдела организации деятельности участковых и подразделений по делам несовершеннолетних МВД по ЧР П.В. Крисанов;
- заместитель главы администрации Московского района г. Чебоксары, председатель КДНиЗП при администрации Московского района г. Чебоксары Н.М. Глотова;

- заместитель главы администрации Ленинского района г. Чебоксары, председатель КДНиЗП при администрации Ленинского района г. Чебоксары Ю.Е. Васильев;
- заместитель главы администрации Калининского района г. Чебоксары, председатель КДНиЗП при администрации Калининского района г. Чебоксары О.Р. Иванов;
- юрист НКО «Клуб правовой поддержки» И.В. Русин;
- помощник начальника Новотроицкой ВК УФСИН России по Республике Марий Эл по соблюдению прав человека и взаимодействию с общественными организациями О.В. Смирнова.

Ростовская область

1. Региональная ассоциация специалистов по поддержке судебно-правовой реформы и ювенальной юстиции в Ростовской области (Ювенальный центр). Тел.: (863)255-57-52; e-mail: femida@aaanet.ru Контактное лицо — Е.Л. Воронова, судья Ростовского областного суда.
2. Ростовский филиал Российской академии правосудия. 344038, Ростов-на-Дону, ул. Ленина, д. 66. Сайт: www.rfrap.ru. Контактное лицо — М.М. Коблева, e-mail: kobleva_maria@mail.ru

Список органов, учреждений и общественных организаций, участвующих в формировании системы ювенальной юстиции в Ростовской области (контактное лицо по связям с организациями М.М. Коблева):

- Ростовский областной суд;
- областная прокуратура Ростовской области, отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних, начальник отдела С.Д. Ушаков;
- ГУ ФСИН России по Ростовской области, заместитель начальника ГУ ФСИН Х.-А.Х. Байсаров;
- консультант отдела по руководству уголовно-исполнительными инспекциями УФСИН по Ростовской области И.Б. Гречко;
- межрегиональная психологическая лаборатория ГУФСИН РФ по Ростовской области, начальник Т.И. Павлова;
- Азовская воспитательная колония № 4, начальник С.Г. Ральников;
- управления по работе с участковыми и руководству подразделениями профилактики правонарушений несовершеннолетних МОБ ГУВД РО (начальник, секретарь Межведомственной комиссии при Администрации Ростовской области по профилактике правонарушений С.В. Жуков);
- ГУВД по Ростовской области, начальник отдела по делам несовершеннолетних ГУВД по РО С.И. Тарасова, старший инспектор отдела по делам несовершеннолетних ГУВД по РО С.А. Торнушенко;
- УВД г. Ростова-на-Дону (инспектор ПДН УВД г. Роства-на-Дону Е.В. Резникова);

- областная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Администрации Ростовской области, председатель А.И. Бедрик, ответственный секретарь С.Н. Пономаренко;
- Министерство общего и профессионального образования Ростовской области, советник министра Т.Г. Зенкова;
- Уполномоченный по правам ребенка в Ростовской области А.М. Васильева;
- Южный региональный центр судебной экспертизы, заместитель начальника С.С. Шипшин;
- Ростовский областной Центр диагностики и консультирования, директор Л.К. Чаусова;
- МОУ ППиМС (Муниципальное образовательное учреждение психолого-педагогического и медицинского сопровождения) «Центр диагностики и консультирования», директор О.В. Суханова;
- Ростовский филиал Российской академии правосудия, директор А.В. Гаврицкий;
- молодежная организация «Поколение LEX», руководитель С.Ю. Пахомова.

Ставропольский край

1. Ставропольское региональное отделение РБФ «Нет алкоголизму и наркомании». Председатель В.В. Митрофаненко. 315035, г. Ставрополь, пр. Кулакова, д.10 а. Тел.: (8652)94-39-03; e-mail: mit_vv@mail.ru
2. Ставропольский региональный проект МГР «Остров Безопасности». Руководитель проекта О.П. Анисимова. 315035, г. Ставрополь, пр. Кулакова, д. 10 а. Тел.: (8652)94 39-03; e-mail: stavdd@mail.ru
3. Автономная некоммерческая организация «Студенческое социальное агентство «Стимул». Председатель О.П. Анисимова. 315035, г. Ставрополь, пр. Кулакова, д. 10 а. Тел.: (8652)94-39-03, e-mail: stavdd@mail.ru

Брянская область

Брянское региональное отделение РБФ «Нет алкоголизму и наркомании». Председатель фонда, руководитель брянского регионального проекта МГР А.В.Тутиков. Тел.: (960)587-01-97; e-mail: nan032@yandex.ru; сайт: www.nan.032.narod.ru

Канада

Ассоциация университетов и колледжей Канады. Сайт: www.aucc.ca Контактное лицо — Е.В. Шевченко, e-mail: yshevchenko@aucc.ca

6.3. РАЗВИТИЕ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПОДХОДА В РЕАГИРОВАНИИ НА ПРЕСТУПЛЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И РАБОТЕ С КОНФЛИКТАМИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Р. Р. МАКСУДОВ
Межрегиональный общественный центр «Судебно-правовая реформа»

В статье использованы материалы Ольги Рыскаль, Людмилы Карнозовой, Натальи Кузьменко, Дины Марченко, Ольги Селивановой, Ирины Маловичко, Тамары Замановой, Татьяны Лайши, Людмилы Рябовой, Михаила Флямера.

Развитие восстановительного правосудия и повышение эффективности применения принудительных мер воспитательного воздействия, прекращения дела за примирением сторон, осуждения к лишению свободы условно

Цели и задачи, на решение которых направлен механизм; проблемы, которые он должен устранить

В настоящее время недостаточно используется такая альтернатива наказания несовершеннолетних, совершивших преступление небольшой или средней тяжести, как применение принудительных мер воспитательного воздействия. В 2005 году из всех решений судов данные меры составляли 4,4%. Это связано с тем, что в применении данной меры судами не рассматривается возможность участия организаций гражданского общества и муниципальных служб.

С одной стороны, это приводит к назначению условной меры без создания каких-либо реальных условий для подростка, способствующих его исправлению и социализации, и как следствие в дальнейшем — к избыточности доли наказаний, связанных с лишением несовершеннолетних свободы, что становится фактором их дополнительной криминализации.

Так, несмотря на постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации, рекомендовавшего применять лишение свободы в отношении несовершеннолетних лишь в исключительных случаях, в 2006 году к лишению свободы были приговорены 19 898 подростков — это 6% от общего числа оказавшихся в местах лишения свободы. Для сравнения: в США несовершеннолетние правонарушители составляют 5% от числа лишенных свободы, во Франции — 1,2%. При этом Российская Федерация занимает второе место

в мире по числу находящихся в местах лишения свободы на 100 тыс. взрослого населения. Средний срок пребывания в воспитательной колонии для несовершеннолетних в России составляет 4,5 года, в закрытом воспитательном учреждении во Франции — 6 месяцев.

Принято считать, что все больше несовершеннолетних совершает особо жестокие преступления. Посмотрим статистику: по данным Федеральной службы исполнения наказаний, из содержащихся в воспитательных колониях несовершеннолетних около 40% осуждены за кражу, 14% — за грабеж, 13% — за разбой, 7% — за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, 5% — за убийство, 5% — за изнасилование, 3% — за неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством, 10% — за совершение иных преступлений. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2005 году за убийство осуждено 1,6% несовершеннолетних из числа тех, чьи дела рассмотрены судами (1612 чел., из них 178 девушек), за кражу — 48,6% (48 165 чел.). Безусловно, вызывает тревогу, что несовершеннолетние совершают такие страшные преступления, как убийства, изнасилования и т.п. Но ведь основная масса правонарушений — это кражи. Осмысленно ли применять и в тех, и в других случаях одни и те же санкции? Помещать подростков, совершивших кражи, в детскую тюрьму, где имеющие более «тяжкую» статью пользуются более высоким авторитетом среди сверстников, где господствует культ физической силы?

С другой стороны, существенное увеличение в последние два года по сравнению с 2000 годом решений судов, связанных с прекращением уголовных дел за примирением сторон (1,4% в 2000 году и 24% в 2005 году) не сопровождается мерами, направленными на воспитание детей, их социализацию и возмещение причиненного ущерба самими правонарушителями. Чаще всего это делают их родители, и перспективы поведения правонарушителя в будущем при этом не рассматриваются. А это повышает риск совершения повторного преступления.

Судебное решение по доказанным правонарушениям, не связанное с ограничением свободы и не имеющее реабилитационного содержания, часто воспринимается несовершеннолетним как безнаказанность, которая может привести к повторному, зачастую более тяжкому правонарушению. Судебное решение, связанное только с ограничением свободы, как правило, не обеспечивает задачи реабилитации и ресоциализации несовершеннолетних.

В этой связи необходимым является сочетание мер, направленных на расширение примирения по уголовным делам, с одновременным сопровождением их мерами воспитательного воздействия, обеспечиваемым в рамках института восстановительного правосудия (ВП).

Восстановительное правосудие предполагает расширение и институционализацию примирительных и интеграционных процедур в гражданском и уголовном судопроизводстве. Ориентир на восстановительное правосудие поз-

воляет избежать принятых сегодня в обществе агрессивных и силовых методов разрешения конфликтных и криминальных ситуаций. Концепция восстановительного правосудия и, шире, восстановительного подхода разрабатывается сегодня в мире как система способов, процедур и приемов работы, используемых в ситуации преступления, конфликта, в обстоятельствах всплеска насилия, — иными словами, тогда, когда межчеловеческие отношения насыщаются ненавистью и мстительностью, обрывающими возможность взаимопонимания. Тем самым восстановительное правосудие выступает за «восстановление социальной ткани», разрушенной в результате конфликтов и преступлений.

Без помощи людям, ставшим участниками криминальных ситуаций, и без их раскаяния, без примирения и восстановления доверия невозможно прервать цикл насилия — ни в семье, ни в школе, ни в офисе, ни на улице.

Основная идея восстановительного правосудия: существует общественная необходимость создания условий для интеграции тех, кто совершил преступление, в общество, и один из эффективных путей такой интеграции — возмещение правонарушителем причиненного им материального и морального ущерба, реальная и символическая компенсация нанесенного вреда. Программы восстановительного правосудия с помощью подготовленных ведущих (медиаторов[1]) создают условия и для компенсации вреда, и для интеграции правонарушителя в общество (круги сообществ, семейные конференции).

Механизмы восстановительного правосудия широко распространены в странах — членах ОЭСР, их использование поддержано Советом Европы и ООН. Советом Европы принята Рекомендация № R (99) 19 «Посредничество в уголовных делах», одобренная Комитетом Министров Совета Европы 15 сентября 1999 года (см. приложение 1). Декларация «Основные принципы использования программ восстановительного правосудия в уголовных делах» принята Экономическим и Социальным Советом ООН 24 июля 2002 года (см. приложение 2). Также во многих документах Совета Европы говорится о необходимости использования медиации в ситуациях работы с несовершеннолетними правонарушителями и их семьями (см. приложение 5)[2].

[1] Медиация — посредование между жертвой и правонарушителем.

[2] См.: Рекомендация № R(87) 20 Комитета Министров Совета Европы государствам — членам Совета Европы по проблеме общественной реакции на преступность среди несовершеннолетних. Рекомендация № R (98)1 Комитета Министров Совета Европы государствам — членам Совета Европы касательно медиации в семейных вопросах. Рекомендация № R (2003)20 Комитета Министров Совета Европы государствам — членам Совета Европы касательно новых способов работы с преступностью несовершеннолетних и роли правосудия по делам несовершеннолетних// Восстановительная ювенальная юстиция в России: модели работы в регионах. — МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2008.

В этой связи необходимо реализовать комплекс мер по распространению практики реализации примирительных процедур и их институционализации в уголовном судопроизводстве и работе по профилактике преступного поведения детей и подростков.

В России отработкой элементов восстановительного правосудия в уголовной юстиции занимается Общественный центр «Судебно-правовая реформа». С конца 1990-х годов по инициативе Центра во многих городах России (Москва, Урай, Тюмень, Пермь, Лысьва, Дзержинск, Новосибирск, Великий Новгород, Казань) в районных судах и комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП) стали проводиться примирительные процедуры. Их проводят подготовленные медиаторы.

В настоящее время во всех районах Пермском крае создаются муниципальные службы примирения, основные задачи которых: работа по делам поступающих из КДНиЗП и суда, а также поддержка школьных служб примирения.

Ситуация в учреждениях образования — необходимость служб примирения

Идеи восстановительного правосудия в России вышли за пределы уголовного процесса и начали проникать в систему образования. Причин этому несколько:

1. Большинство подростков (нарушителей и потерпевших), участвующих в программе примирения по направлению суда, либо являются учениками школ и других учебных заведений, либо их конфликт произошел на территории школы.
2. В школе вместе учатся дети разных национальностей, принадлежащие к разным социальным и культурным слоям общества, отличающиеся друг от друга материальным положением, что создает потенциально конфликтную среду.
3. Часто администрация бессильна перед конфликтами учеников и, пытаясь сохранить свой статус, использует угрозы, а затем применяет административные и карательные меры либо перекладывает ответственность на родителей.
4. Неэффективное или недостаточное реагирование школы на конфликтные ситуации вызывает повторение и углубление конфликтов.

Практика школьной жизни не всегда способствует социализации подростков — освоению ими навыков общения, культурных форм завоевания авторитета и формирования способностей взаимодействия с другими людьми, необходимых для будущей жизни. Те способы реагирования на конфликты, которые обычно практикуются подростками и учителями, нередко оставляют подлинные конфликты неразрешенными.

Ситуация отягощается социальным расслоением школьников. Дети из необеспеченных семей не могут занять значимое место в школьной жизни толь-

ко за счет успешной учебы. Часть таких детей приобретает статус отверженных, другие становятся школьными авторитетами, тяготеющими к криминальной субкультуре, и занимаются вымогательством. Под влияние такой подростковой субкультуры попадают и хорошо успевающие дети, поскольку и для них возможность самоутвердиться ограничена. Инициированные руководством школы воспитательные мероприятия часто не имеют никакого эффекта, так как не учитывают специфики подростковых форм жизни.

В этой ситуации происходит расслоение детей и примитивизация их отношений. Сплетни, манипуляции, насилие и угрозы насилия, выяснение, кто сильнее, с кем и против кого следует дружить, клеймение изгоев и т.д. заменяют нормальный процесс социализации. Причин этому несколько: перегруженность, «перенаселенность» школ, влияние массовой культуры, а также то, что большинство педагогов по мере взросления детей все меньше могут влиять на их жизнь.

Подростковое сообщество играет важную роль в социализации подростков и в освоении «взрослых» форм отношений между людьми. Любовь, дружба, формирование мировоззрения и умения ставить перед собой и реализовывать цели составляют основу человеческого существования. Подростковое общество дает возможность как бы примерить эти отношения на себя, часто — через преодоление экстремальных ситуаций, искусственно создаваемых самими подростками. Подростковое сообщество есть форма коллективности, в которой посредством такого «примеривания» вырабатывается индивидуальное отношение к миру и людям. Происходит это в процессе личностно значимой коммуникации, когда разнообразные отношения и поступки становятся предметом обсуждения в сообществе подростков.

Не имея поддержки со стороны взрослых, не владея навыками нормального выхода из конфликтных ситуаций, не участвуя в анализе и нормализации отношений с другими детьми и воспитателями, подростки начинают подменять все богатство отношений и разнообразные способы их регулирования одним типом — авторитарными взаимоотношениями и действиями.

Более того, замыкаясь в собственной среде и будучи выключенными из пространства культурных норм поведения и отношений, они несут свои разрушительные навыки в социум.

В связи с этим в различных городах России стали создаваться школьные службы примирения. В настоящее время такие службы существуют в Пермском крае, Москве, Великом Новгороде, Петрозаводске, Лысьве, Волгограде, Новосибирске, Казани и Томске. В школьных службах примирения в качестве ведущих (медиаторов) при поддержке взрослых кураторов работают сами школьники.

На наш взгляд, квалификация, получаемая ведущими школьных служб примирения, уникальна. Ни один тренинг по толерантности или навыкам общения не может сравниться с реальным участием в решении конфликта ровесников. Не сравнимы они хотя бы потому, что ведущий участвует в разрешении реальной ситуации, значимой для него и других, причем такой, в которой обе стороны считают себя правыми, и надо помочь им самим найти выход.

Навыки переговорщика медиатор может использовать не только в службе примирения, но и в своей семье (о чем нам не раз говорили сами подростки), в общении с друзьями, а также и в своей будущей работе (вне зависимости от выбранной специальности).

Результаты, достигнутые благодаря использованию механизма в наиболее успешных городах и регионах

Для жертв. Встречи помогают восстановить ощущение безопасности, дают возможность поделиться чувствами, возникшими в связи с криминальной ситуацией, и быть услышанными, услышать ответы на волнующие вопросы, получить компенсацию за причиненный материальный ущерб.

Для правонарушителей. Встречи создают условия для принятия на себя ответственности; правонарушитель испытывает сожаление (стыд) о содеянном и совместно с пострадавшим решает, в каком размере и как он будет возмещать причиненный им ущерб.

Для ближайшего социального окружения. Создается возможность восстановить мир в сообществе, сохранить активную роль в решении конфликтов за счет оказания помощи и поддержки сторонам в процессе их разрешения.

Программы восстановительного правосудия являются содержательным механизмом для налаживания межведомственного взаимодействия. Исцеление жертв преступлений, поддержка интеграции правонарушителей в общество, изменение родительско-детских отношений (восстановление контроля и заботы о ребенке) и формирование ответственного поведения у подростков делают совместную работу судей, представителей КДНиЗП, органов образования и социальной защиты осмысленной, эффективной и благодарной.

По данным общественных организаций, которые обращаются к статистике органов МВД, уровень рецидива среди подростков, совершивших преступления и участвовавших в программах восстановительного правосудия, минимален (один случай рецидива на 100 подростков).

В распространении технологий создания школьных служб примирения особого успеха достигли в Пермском крае и Волгограде.

Результаты школьных служб примирения в Волгограде

Для детей

■ Количество внутришкольных конфликтов, разрешенных с использо-

ванием технологий восстановительного правосудия (примирительных процедур), возросло от 0 до 220 случаев за 9 месяцев 2006-2007 учебного года.

- Доля внутришкольных конфликтов, разрешенных с использованием технологий восстановительного правосудия (примирительных процедур), возросла с 0 до 94%.
- Дети (более 15 тыс. чел.) стали более граждански активными, более ответственными и культурными в правовом отношении, научились использовать мирные процедуры для разрешения конфликтов; снизилась враждебность, напряженность, эскалация конфликтов; конфликты не перерастают в правонарушения, случаи правонарушений разрешаются мирным путем (по возможности).
- Дети (330 чел.) получили новый опыт добровольчества, равноправного сотрудничества и гражданской активности. Опыт и творчество детей признаны ценными, дети включены в решение проблем, затрагивающих их жизненные интересы. Волонтеры, прошедшие специальную подготовку в качестве ведущих-примирителей, получают уникальные навыки и опыт миротворческой деятельности.
- Повышен показатель социального самочувствия (в том числе субъективные показатели повышения безопасности и снижения конфликтности для детей). Дети, ставшие жертвами правонарушений (357 чел.), восстановили чувство справедливости и безопасности, снизили чувство враждебности и угрозы со стороны детской среды. Дети-правонарушители (337 чел.) проявляют раскаяние либо возмещают вред, причиненный в результате совершенного ими правонарушения/преступления, либо проявляют стремление посильно возместить такой вред; демонстрируют неравнодушие к собственному будущему: строят положительные планы на будущее и пытаются их осуществить, преодолевают отчуждение от социальной среды и создают (восстанавливают разрушенные) положительные социальные связи.

Для педагогов и других специалистов

- Количество школ Волгограда и Волгоградской области, внедривших образовательно-воспитательную технологию «Детские службы примирения» (ДСП), за период реализации проекта возросло с 3 до 22.
- Сформирован кадровый резерв тренеров для тренеров (12 чел.) для продвижения ДСП на городском и областном уровне.
- Уполномоченные по защите прав и законных интересов ребенка в школах — участницах проекта (22 чел.) получили новый импульс для активизации правозащитной деятельности в интересах детей, освоили уникальную воспитательно-образовательную технологию разрешения детских конфликтов и профилактики правонарушений, защитили права жертв конфликтов и несовершеннолетних правонарушителей.
- Уполномоченные по защите прав и законных интересов ребенка в школах и педагоги (22 школы, 800 чел.) получили новые знания и практические навыки в области примирения, выстраивания общественных отношений в школе, развития методов и форм гражданского образования, воспитания, социализации школьников.
- Усилена роль детского самоуправления, усилено влияние позитивно ориентированных детей-лидеров на детей с девиантным поведением. Дети получили новые знания и опыт в разрешении трудных ситуаций и конфликтов, «разборки» и «стрелки» стали реже, снижен риск криминализации подростковой среды.
- Педагоги, воспитатели школ (300 чел.) расширили спектр применяемых педагогических приемов и подходов, используемых в школах для поддержания порядка и дружелюбия. Они сменили дидактические и карательные подходы на интерактивные и восстановительные (некарательные) методы разрешения конфликтов (при усилении роли детского самоуправления).
- Специалисты, педагоги, методисты органов управления образованием (более 80 чел.) повысили свои компетенции, получили новый тиражируемый инструмент, дополнительные ресурсы, а также общественную поддержку для практической социальной работы некарательными методами с детьми групп риска.

Для образовательной и социальной политики

- Темпы распространения образовательно-воспитательной технологии «Детские службы примирения» в школах Волгограда и Волгоградской области за период реализации проекта выросли в семь раз.
- В системе образования наработан опыт взаимодействия с неправительственными организациями, привлечены дополнительные внебюджетные ресурсы для развития инновационных форм воспитания и образования детей с акцентом на развитие толерантности и культуры мира.
- Реабилитационное пространство в системе защиты прав детства Волгоградской области пополнилось опробованной, технологически оформленной и нормативно закрепленной моделью просвещения несовершеннолетних в области прав человека и профилактики правонарушений, пригодной для дальнейшего тиражирования.

Основное содержание механизма

В ходе процесса отработки технологии восстановительного правосудия созданы формы и принципы партнерства органов уголовного правосудия и социальных служб.

Форма партнерства базируется на выборе территориальными активистами и управленцами той организации, на базе которой могут про-

водиться программы примирения. Это могут быть службы в учреждениях и организациях системы образования (центры медико-социальной и психологической помощи), системы социальной защиты (центры помощи семье и детям), молодежной политики (подростковые клубы). Специалисты организации, которая проводит программы примирения, должны пройти тренинг для ведущих (медиаторов) программ восстановительного правосудия, а также супервизию.

Перечислим основные принципы партнерства в области работы с несовершеннолетними правонарушителями.

1. Основой партнерства является совместная деятельность представителей социальных служб, органов уголовного правосудия и КДНиЗП в разработке и реализации восстановительных способов реагирования на правонарушения несовершеннолетних.
2. Соглашения о сотрудничестве, юридические алгоритмы, иные документы, подтверждающие партнерство, должны фиксировать обязательства партнеров. Можно принять следующий вариант обязательств:
   - Организация, проводящая программы восстановительного правосудия, совместно с представителями правоохранительных органов, судов или КДНиЗП разрабатывает соглашение, позволяющее не нарушать юридический статус работников правоохранительных органов. Эта организация профессионально проводит программы восстановительного правосудия и гарантирует гуманитарный результат в проведенных случаях. Гуманитарный результат достигается, когда:
   - — происходит исцеление жертвы от последствий криминальной ситуации;
   - — обязательства по возмещению ущерба принимаются и выполняются самим правонарушителем;
   - — непосредственные участники криминальной ситуации сами исправляют ее последствия.
   - Представители правоохранительных органов, судов, КДНиЗП в случае достижения гуманитарного результата по проведенным случаям учитывают его в вынесении решения или приговора.
   - Представители социальных служб и государства создают условия для проведения программ восстановительного правосудия.
   - Представители социальных служб и государства совместно работают над совершенствованием проведения программ восстановительного правосудия.

В настоящее время отработаны два варианта включения процедур примирения в ход уголовного процесса. Первый вариант применяется на стадии предварительного расследования. Следователи, входящие в систему МВД, специализирующиеся на делах несовершеннолетних, обращаются в организацию, имеющую квалифицированных ведущих, и направляют дело и его участников на программу примирения (см. приложение 3). Результаты программы (примирительный договор и документы, подтверждающие его выполнение) включаются в материалы дела на следствии или в суде.

Второй вариант предполагает включение процедур примирения потерпевшего и обвиняемого на стадии судебного разбирательства (см. приложение 4).

При применении и первого, и второго вариантов независимо от степени тяжести содеянного потерпевшему и обвиняемому может быть предложено примирение (если несовершеннолетний обвиняемый хотя бы частично признает вину и в деле есть лицо, признанное потерпевшим). Возможно также проведение примирительных встреч для случаев с участием юридических лиц. Следует отметить, что российские группы и организации, работающие по примирительным программам, не занимаются случаями, связанными с организованной преступностью, серийными убийствами, изнасилованиями и теми делами, где обвиняемый арестован.

Этапы формирования и развития механизма

Центром «Судебно-правовая реформа» отработан следующий механизм создания партнерств из представителей органов уголовного правосудия и социальных служб.

1. Первым этапом реализации механизма является проведение вводного семинара для представителей социальных служб и органов уголовного правосудия, на котором участники знакомятся с темой, опытом и технологией восстановительного правосудия.
2. На втором этапе отбирается пилотный суд, КДНиЗП или орган милиции и организация, которая будет проводить программы восстановительного правосудия. Представители социальной службы и органов уголовного правосудия или КДНиЗП разрабатывают соглашение о партнерстве. Важно, чтобы с самого начала работал не отдельный специалист, а служба, для того, чтобы в будущем сложилась команда, которая могла бы работать на продвижение восстановительного правосудия в данном регионе. На этом этапе определяется форма финансирования службы.
3. На третьем этапе проводится тренинг для ведущих (медиаторов).
4. На четвертом этапе осуществляется работа с конкретными случаями и проводится супервизия ведущих.
5. На пятом этапе проводится методический анализ работы службы, освещение результатов в СМИ и принятие программы распространения технологии восстановительного правосудия в регионе.

Особенности региональной программы по распространению восстановительных технологий: Пермский край

Этапы работы	Сроки	Цели и задачи каждого этапа	Субъекты
Подготовительный	2002	1. Анализ ситуации по профилактике правонарушений и преступности в регионе. 2. Разработка предложений в адрес администраций всех уровней по созданию новой модели профилактики. 3. Создание условий для самоопределения участников проекта. 4. Подготовка группы ведущих восстановительных практик. 5. PR-компания, направленная на ключевые целевые группы для реализации проекта.	Администрация области, Центр «Судебно-правовая реформа», субъекты профилактики
Пилотный	2003-2004	1. Разработка и апробация моделей работы субъектов профилактики на основе использования восстановительных практик на пилотных площадках. 2. Создание нормативной, организационной и финансовой основы для работы площадок. 3. Анализ и представление результатов работы. 4. Разработка плана перевода практики применения восстановительных практик на пилотных площадках в режим функционирования. 5. Разработка программы распространения практики профилактической работы на основе восстановительных практик в деятельность субъектов профилактики новых районов, учреждений и специалистов. 6. Подготовка тренеров для обучения ведущих восстановительных практик. 7. Массовые PR-кампании для всех субъектов профилактики.	Администрация области, Центр «Судебно-правовая реформа», субъекты профилактики Индустриального района г. Перми и г. Лысьва

Стабилизация	2005	1. Применение восстановительных практик в повседневной работе субъектов профилактики и анализ ее эффективности. 2. Подготовка ведущих восстановительных практик. 3. Разработка проекта распространения восстановительных практик в практику профилактики преступности для введения в областную целевую программу «Семья и дети Пермской области»	Администрация области, Центр «Судебно-правовая реформа», субъекты профилактики Индустриального района г. Перми и г. Лысьва
Массовое внедрение элементов ювенальной юстиции в практику работы субъектов профилактики	2006-2007 с перспективой до 2010	1. Создание основ системы управления процессом внедрения восстановительных практик в деятельность субъектов профилактики. 2. Массовая подготовка ведущих восстановительных программ. 3. Издание методической литературы. 4. Пилотный проект по внедрению элементов ювенальной юстиции в деятельность судов 2 районов. 5. Коррекция проекта внедрения восстановительных практик в практику профилактики преступности в рамках краевой целевой программы «Семья и дети Пермского края»	Правительство края, Центр «Судебно-правовая реформа», субъекты профилактики 20 районов г. Перми и Пермского края

Школьные службы примирения. Особенности формирования и развития механизма

Центром «Судебно-правовая реформа» отработан следующий механизм создания школьных служб примирения:

1. На первом этапе проводится ознакомительный презентационный семинар для представителей органов и учреждений образования.
2. На втором — отбираются несколько школ, каждая из которых присылает на базовый семинар-тренинг команду подростков во главе с взрослым (будущим куратором службы). Обычно на этом тренинге присутствует представитель администрации системы образования.
3. На третьем этапе проводится тренинг по отработке навыков ведущих при-

мирительных встреч и проектированию деятельности службы в рамках отдельной школы.

4. На четвертом — отработка навыков ведущих и накопление опыта проведения примирительных встреч.
5. На пятом этапе проводится второй, продвинутый, семинар, который строится на проблемах, с которыми столкнулись ведущие программ примирения, и обычно включает в себя работу с более сложными случаями: групповые конфликты, конфликты с крупным материальным ущербом и др.

Сегодня необходимо создавать определенную структуру на региональном уровне, которая будет заниматься поддержкой, воспроизводством существующих служб и массовым распространением этой образовательно-воспитательной технологии.

На данный момент два города — Пермь и Волгоград — развивают стратегию распространения служб примирения в массовом масштабе.

В Перми начался проект, предусматривающий внедрение служб примирения во всех школах Пермского края в течение трех лет. Проект поддержан губернатором, на него выделено финансирование, в рамках которого предусматривается обучение кураторов служб. Также был издан приказ № 109, в котором предписывалось учитывать наличие службы примирения при аттестации школы.

Приказ департамента образования Пермской области № 109 от 24.07.2006

«Об организации работы по выполнению бюджетных заданий по предупреждению социально опасных явлений среди учащихся» (…)

1.3. Учитывать деятельность служб примирения при аттестации и аккредитации образовательных учреждений (в процессе оценки результатов воспитательной работы по показателю «Организация самоуправления учащихся»). (…)

5.3. Внедрить в деятельность образовательных учреждений, в т.ч. центров психолого-педагогической и медико-социальной помощи детям и подросткам, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа, восстановительные технологии. При аттестации социальных педагогов, педагогов-психологов учитывать использование восстановительных технологий в работе по снижению правонарушений среди учащихся образовательных учреждений.

5.4. Принять меры по созданию в учреждениях образования служб примирения.

В Волгограде работа началась в 2005 году с создания трех детских служб примирения. В настоящее время службы примирения имеются в 24 школах. Фактически началось создание сообщества педагогов, кураторов детских служб вокруг общественной организации «Клуб ЮНЕСКО «Достоинство ребенка», выступившей инициатором развития сети школьных служб примирения в городе и оказывающей службам различную поддержку.

Службы примирения удачно вписались в деятельность школьных уполномоченных по правам человека (в основном они стали кураторами служб), у которых не хватает опыта практической работы с жалобами. Работая кураторами детских служб примирения, школьные уполномоченные повышают свои профессиональные навыки, что дает им шанс на повышение в должности. Подготовку осуществляют совместно Клуб ЮНЕСКО «Достоинство ребенка» и Уполномоченный по правам ребенка в Волгоградской области.

Описание затрат

Основные затраты по реализации механизма состоят в оплате труда постоянных сотрудников службы, осуществляющей проведение программ восстановительного правосудия. Данная оплата может проводиться в ходе оптимизации средств, выделенных на оплату труда в органе образования, социальной защиты или молодежной политики. Оплата работы тренеров может осуществляться как из средств, выделенных на обучение на территории, так и из грантовых средств. Затраты на проведение учебных мероприятий могут разделить между собой государственные органы и НКО. Например, территория может бесплатно выделить помещение для проведения учебных мероприятий, а НКО — предоставить грантовые средства на оплату тренеров и орграсходы.

Риски, связанные с реализацией механизма

Самый большой риск реализации механизма — трудности в установлении партнерских отношений между представителями органов уголовного правосудия и социальными службами. В последние годы стала создаваться гуманитарная среда — социально-реабилитационные и психологические центры и другие учреждения для работы с несовершеннолетними, однако они не позиционируются *как обязанные* или *способные* к выполнению работы с детьми, совершившими уголовные преступления. С одной стороны, нет учреждений, поскольку они не востребованы судом, с другой — суды не назначают воспитательных мер, поскольку нет тех, кто мог бы их реализовать. Судьи в основном настроены на применение карательных мер и не считают суд инстанцией, которая призвана выполнять международные акты, связанные с защитой прав детей и их ресоциализацией.

В то же время во многих регионах и судьи, и представители социальных учреждений активно осваивают идеи ювенальной юстиции и восстановительного правосудия, что служит серьезной основой для начала работы по проведению примирительных программ.

Поэтому рекомендуется проводить совещания с представителями пра-

воохранительных органов, судов, прокуратуры и КДНиЗП в целях разъяснения смысла и результатов программ восстановительного правосудия. Целесообразно начинать проводить такие программы по делам несовершеннолетних. До принятия решения о начале такой работы необходимо изучить особенности взаимодействия судов, правоохранительных органов и КДНиЗП с социальными службами.

Информационные источники

1. Организация и проведение программ восстановительного правосудия. Методическое пособие / Под редакцией Л.М. Карнозовой и Р.Р. Максудова. — М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2006.
2. Аналитические материалы по анализу территориальных моделей восстановительной ювенальной юстиции в Москве, Тюмени, Дзержинске, Великом Новгороде, Пермском крае.
3. Восстановительная ювенальная юстиция в России: модели работы в регионах. — МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2008.
4. Аналитическая справка по проекту «Школа — территория примирения», г. Волгоград.
5. Методические материалы в помощь ведущим программ восстановительного правосудия (алгоритмы, соглашения, международные рекомендации).

Контактная информация

Общественный центр «Судебно-правовая реформа»
www.sprc.ru
Президент Центра — **Рустем Максудов**
e-mail: makcrane@mail.ru
Тел.: 8(916)151-07-06

Особенности работы в регионах. Территориальные особенности, направления работы, результаты, статистика и контактные данные

Пермский край

В настоящее время во всех районах Пермского края создаются муниципальные службы примирения, основная задача которых — работа по делам поступающих из КДН и суда, а также поддержка школьных служб примирения.

Реализация восстановительных программ осуществляется при координации муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также при тесном взаимодействии учреждений социального обслуживания семьи и детей, образовательных учреждений, где работают школьные службы примирения, муниципальных служб примирения.

В этом взаимосвязанном процессе специалисты КДНиЗП — до рассмотрения дела на заседании и вынесения санкции — отбирают дела, поступающие от граждан, ПДН ОВД, образовательных учреждений, судов, других источников и направляют их **в муниципальную службу примирения** для проведения восстановительной программы, в **школьную службу примирения** или в **социальную службу**, исходя из особенностей каждого конкретного случая. На заседании КДНиЗП рассматриваются результаты проведенной работы, с учетом которых комиссия выносит решение по делу.

Результаты по применению восстановительных процедур КДНиЗП ежемесячно анализируют, данные мониторинга направляется в краевую КДНиЗП.

Внедрение данного модуля позволяет создать новый порядок работы КДНиЗП, направленный на профилактику противоправного поведения несовершеннолетних через применение восстановительного подхода.

В данном случае взаимодействие с социальными и образовательными учреждениями, работающими на территории, позволяет создать в рамках действующего законодательства комплексный организационный механизм применения восстановительных программ и ведения социальной и реабилитационной работы с несовершеннолетними правонарушителями.

Необходимо сказать, что в рамках реализации проектов с главами муниципального образования подписаны бюджетные задания, определяющие зону ответственности муниципалитета по созданию школьных служб примирения (с указанием конкретной их численности) и муниципальной службы примирения, а также обязанность представлять данные мониторингов и направлять специалистов на обучение.

Поэтому в Пермском крае восстановительные технологии внедряются системно в каждом муниципальном образовании края.

Рассматривая основные звенья данной системы, начнем с ранней профилактики — это **школьные службы примирения.**

Схема 1

Школьные службы примирения создаются в учреждениях образования, в их составе — актив учащихся под руководством педагогов.

В учреждениях образования Пермского края создано более 200 школьных служб примирения. До конца 2008 года планируется увеличить их количество до 250.

Схема 2

В 2007 году согласно данным мониторинга разрешений конфликтных ситуаций среди несовершеннолетних, которые проводили педагоги — руководители школьных служб примирения совместно с активами школьников, из 439 рассмотренных конфликтов 354 (88%) закончились примирением сторон, 46 (12%) — переданы в муниципальные службы примирения. Практика применения восстановительных процедур в образовательных учреждениях, где работают школьные службы примирения, дала хорошие результаты в профилактике противоправного поведения школьников.

Муниципальная служба примирения

Важным этапом внедрения восстановительных технологий в территориях Пермского края является создание **муниципальных служб примирения.**

Схема 3

Эти службы **организованы** за счет использования имеющегося реабилитационного муниципального ресурса в системе образования, молодежной политики, других муниципальных учреждений.

Муниципальные службы работают совместно с КДНиЗП по материалам дел, которые поступают в комиссии.

В состав муниципальной службы примирения входят руководитель, ведущие восстановительных программ, методист.

Основными задачами муниципальных служб примирения являются:

— разрешение самых сложных ситуаций (возмещение ущерба, вред здоровью и др.);
— создание информационного поля на территориях;
— выстраивание взаимодействия между службами;
— осуществление методического взаимодействия всех ведущих восстановительных процедур на территории.

В 2007 году создано и функционировало 13 муниципальных служб примирения (при прогнозе в 25).

На сегодняшний день их **30**.

Прогноз 2008 года — создать данную структуру в каждом муниципальном образовании **(48)**.

Для каждой вновь создаваемой муниципальной службы примирения из средств краевого бюджета приобретаются компьютерное оборудование, факс, диктофон.

Схема 4

Согласно данным мониторинга, который муниципальные КДНиЗП ежемесячно представляют в краевую комиссию, из всех дел, отобранных КДНиЗП для применения восстановительных программ, 69% закончились успешно, 31% — неуспешно, то есть стороны отказались от участия в примирительных процедурах или примирения сторон не произошло.

Контактная информация

Ольга Евгеньевна Рыскаль, начальник отдела профилактики социально опасного положения, социального сиротства и защиты прав детства Агентства по управлению социальными службами Пермского края.

Тел.: (342)217-78-62

Москва

Центр социально-психологической адаптации и развития подростков «Перекресток» создан в 2003 году при взаимодействии Московского городского психолого-педагогического университета (МГППУ), Автономной некоммерческой организации «Центр поддержки растущего поколения «Перекресток» (АНО ЦПРП «Перекресток») и Центрального окружного управления образования Департамента образования г. Москвы (ЦОУО ДО г. Москвы).

Целевая группа Центра состоит из двух основных частей.

1. Подростки 13-18 лет, которые не приняли предлагаемые обществом формы самореализации, и чье поведение представляет социальную проблему: выраженная школьная дезадаптация, отказ от посещения школы, правонарушения, употребление алкоголя и наркотиков, принадлежность к агрессивным экстремальным подростковым группировкам, бродяжничество.
2. Семьи таких подростков.

Основные направления работы:

- Работа непосредственно с ситуацией правонарушения, проведение программ восстановительного правосудия с участием подростка, совершившего правонарушение, а также потерпевшего от правонарушения.
- Работа с социальным контекстом, нарушенным в результате преступления и, одновременно, способствовавшим возникновению криминальной ситуации.

Статистика

С января 2005 года по настоящий момент в подразделение «Работа с правонарушениями несовершеннолетних» Центра «Перекресток» поступили 95 подростков (правонарушителей). Работа проводилась с 61 подростком. Начата программа восстановительного правосудия с 27 подростками. Прошли программу 11 подростков (из них двое прошли альтернативные программы, двое написали письма жертвам).

Контактная информация

Центр поддержки растущего поколения «Перекресток». Подразделение «Работа с правонарушениями несовершеннолетних». Руководитель — **Наталья Кузьменко**

Тел.: (495) 609-17-72

e-mail: kuzmenko@perekrestok.info

Тюмень

С ноября 2000 года рабочая группа при Благотворительном фонде развития Тюмени под патронажем Центра «Судебно-правовая реформа» (г. Москва) проводила эксперимент по внедрению технологии восстановительного правосудия в практику работы КДНиЗП Ленинского округа г. Тюмени.

Центр внешкольной работы «Дзержинец» (структурное подразделение Управления по молодежной политике, физической культуре и спорту администрации города) открыл в своей структуре «Службу примирения» и работает по технологии восстановительного правосудия с апреля 2003 года.

Направления работы «Службы примирения»:

- уголовные дела;
- школьные конфликты;
- семейные конфликты.

Основной **целью** деятельности службы примирения является содействие профилактике правонарушений и социальной реабилитации участников конфликтных и криминальных ситуаций на основе принципов восстановительного правосудия.

Статистика за 2003-2007 годы

Всего проведено 220 дел по двум категориям:

— случаи, по которым велись уголовные дела, чаще всего — грабежи, кражи, побои;

— конфликты, по которым уголовное делопроизводство не осуществлялось, — мелкое хулиганство, драки, конфликты с учителями, семейные конфликты.

Из общего количества дел: уголовных — 85, конфликты между учениками — 60, конфликты между учениками и учителем — 20, жертвы отказались от участия в программе — 20, семейные конфликты — 35.

Контактная информация

Центр внешкольной работы «Дзержинец». Руководитель — **Ольга Селиванова**

Тел.: (3452)39-92-94

e-mail: towerred1966@mail.ru

Великий Новгород

Специалисты новгородского регионального отделения межрегиональной общественной организации «Общественный центр «Судебно-правовая

реформа» (центр СПР) в течение ряда лет (с 2000 года) реализовали на территории города несколько проектов, направленных на внедрение восстановительного правосудия (восстановительных процедур) в практику работы учреждений и органов системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних.

В образовательных учреждениях восстановительными процедурами — программами примирения — заняты обученные социальные педагоги, воспитатели и классные руководители (в рамках своих должностных обязанностей).

В социальных учреждениях эту деятельность осуществляют специалисты по социальной работе, которые патронируют семьи, находящиеся в социально опасном положении и имеющие несовершеннолетних детей.

В результате определилось несколько **направлений деятельности,** в которых используются восстановительные процедуры:

- социальная работа по профилактике социального сиротства;
- профилактика правонарушений несовершеннолетних: школьные службы примирения, разрешение конфликтных ситуаций в молодежной среде;
- совместная работа с инспекторами Управления исполнения наказаний и с осужденными условно подростками и их родителями.

В течение года социальными работниками проводится до 100 программ примирения по **первому направлению.**

Работа по **второму направлению** связана с созданием школьных служб примирения. Службы созданы в пяти школах Новгорода: существуют положения, схема встраивания в школьную жизнь, договоренность с администрацией школ по передаче дел в службу.

При Центре социальной помощи семье и детям с 2002 года работает городская служба примирения, в которой подростки из разных учебных заведений обучаются восстановительным навыкам. Ребята приобретают навыки проведения программ примирения, проводят программы в школах, помогают разрешать конфликтные ситуации среди сверстников, учатся использовать полученные знания и навыки в своей личной жизни.

Полученные знания они закрепляют, привлекая сверстников в свою службу, в летнем профильном лагере «Примирение». С 2004 года ежегодно в июле месяце стартует профильная смена на живописном берегу озера Ильмень.

Совместная работа с инспекторами Управления исполнения наказаний и с осужденными условно подростками и их родителями **(третье направление)** продолжается с 2002 года. Было проведено несколько встреч и обучение сотрудников восстановительному способу реагирования на правонарушения несовершеннолетних. Психолог центра СПР сейчас работает

психологом в инспекции. Проводятся программы, ведется социальная работа с семьей и подростком. Таких программ проводится до 10 в год.

Контактная информация

Заманова Тамара Васильевна
Тел.: 8(911)619-34-94
e-mail: zamtv@mail.ru

Дзержинск (Нижегородская область)

Нижегородское областное отделение Межрегиональной общественной организации «Общественный центр «Судебно-правовая реформа».

Направления работы

- **Главное направление** — подготовка и проведение программ ВП на базе Дзержинского городского суда.
- **Сопутствующие направления:**

— взаимодействие с прокуратурой и органами внутренних дел;
— сотрудничество с органами социальной защиты;
— содействие эффективному межведомственному взаимодействию.

Эти три сопутствующих направления обеспечивают системность восстановительной ювенальной юстиции.

Статистика

За период с мая 2006 по май 2007 года Отделение ЦСПР провело восемь программ восстановительного правосудия:

— по случаю присвоения вещей, с прекращением уголовного дела на этапе ОДН;

— по уголовному делу о грабеже, с представлением результатов на судебном заседании;

— по уголовному делу о краже сотового телефона;

— программа примирения по случаю разбоя (правонарушительница и жертва — несовершеннолетние девушки);

— по случаю присвоения подростками суммы денег, полученных от взрослого мужчины для покупки спиртного. Ввиду нетипичности ситуации и аморальности действий самого потерпевшего, программа проводилась в виде индивидуальных консультаций со всеми участниками;

— семейная конференция по проблеме девиантного поведения подростка;

— две школьные конференции по разрешению конфликтов в классе.

За период с октября 2000 года по апрель 2005 года было проведено 35 программ ВП, из них:

29 — по случаям возбужденных уголовных дел, полученных из следственных отделов и из суда;

6 — по случаям, поступившим из отделов милиции по делам несовершеннолетних (так называемые «отказные дела»).

Контактная информация

Нижегородское областное отделение Межрегиональной общественной организации «Общественный центр «Судебно-правовая реформа». Руководитель **Татьяна Лайша**

Тел.: (8313)53-03-12

Факс: (8313)53-03-12

e-mail: rest0@mail.ru

Казань

В июле 2007 года было налажено сотрудничество и подписана программа взаимодействия муниципального учреждения «Комплексный центр социального обслуживания «Доверие» г. Казани с Авиастроительным судом г. Казани. Проводятся программы восстановительного правосудия по уголовным делам несовершеннолетних, работа по поддержке создания школьных служб примирения в Республике Татарстан.

Контактная информация

Комплексный центр социального обслуживания «Доверие» г. Казани. Руководитель отдела **Кадрия Шарифзянова**

Тел.: (843)512-43-80

Новосибирск

В 2006 году было налажено сотрудничество и подписана программа взаимодействия муниципального учреждения «Социально-реабилитационный центр для подростков «Прометей» с судом Ленинского района г. Новосибирска.

Муниципальное учреждение «Центр психолого-педагогической и медико-социальной помощи «Вита» проводит работу по поддержке создания школьных служб примирения в Новосибирске.

Контактная информация

«Социально-реабилитационный центр для подростков «Прометей» г. Новосибирска. Руководитель **Татьяна Стукачева**

Тел.: (3832)341-11-74

Перечень материалов, включенных в компакт-диск

1. Организация и проведение программ восстановительного правосудия. Методическое пособие / Под редакцией Л.М. Карнозовой и Р.Р. Максудова. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2006.
2. Аналитическая справка по проекту «Школа — территория примирения», г. Волгоград.
3. Приложения

6.4. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ

М.Л. НОВИКОВ
Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»

Описание целей и задач, на решение которых направлено создание социальных предприятий

Важным инструментом решения проблем трудовой занятости людей с инвалидностью во многих странах мира является создание «социальных предприятий». Это коммерческая организация или некоммерческое объединение, но с правом коммерческой деятельности, созданное, чтобы оказывать поддержку при трудоустройстве инвалидов или других социально уязвимых групп населения. В таких фирмах обычно по меньшей мере 50% дохода приносит собственная коммерческая деятельность и не менее 25% сотрудников — люди с инвалидностью. Главный принцип таких организаций — прибыль не распределяется между учредителями, а инвестируется в само предприятие или сообщество, кроме того, в них определенным образом реализуется принцип демократического самоуправления.

Для кого создаются социальные предприятия? Обычно социальные фирмы создаются для людей, имеющих:

— постоянные проблемы с психическим здоровьем (60%);

— проблемы с обучением (30%);

— сложности с социальной интеграцией (10%).

Отметим также, что большинство сотрудников таких социальных предприятий не имеют предыдущего опыта работы.

В мировой практике не ставится цель создания социальных предприятий для инвалидов с физическими ограничениями (нарушения опорно-двигательного аппарата, зрения, слуха). Считается, что гораздо полезнее и эффективнее вкладывать средства в их интеграцию в открытый рынок труда, чем постоянно финансово поддерживать социальные предприятия как постоянное место их работы. Даже люди с ментальной инвалидностью (синдром Дауна, аутизм и т.д.) с помощью программ поддерживаемого трудоустройства максимально вовлекаются в трудовую деятельность на обычных предприятиях, и лишь в самых сложных случаях их направляют на закрытый рынок труда, к коему отчасти можно отнести и социальные предприятия.

Иными словами, социальные предприятия создаются и развиваются для того, чтобы на рабочих местах, которые они предоставляют, могли трудить-

ся люди, для которых работа на открытом рынке труда в силу их специфических ограничений является на данный момент невозможной. Такие предприятия расцениваются не как предпочтительное место работы для человека с инвалидностью, а как «запасной вариант» трудоустройства, когда не удается найти место работы на общих для всех условиях.

На таких предприятиях в основном используют труд людей, имеющих серьезные нарушения, для которых физически невозможно или чрезвычайно затруднительно создать необходимые условия труда на обычном рабочем месте. Социальные предприятия используются также как компонент подготовки людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству на открытом рынке труда. Там осуществляются переходные программы содействия занятости, которые предусматривают проведение переподготовки и повышения профессиональной квалификации лиц с ограниченными возможностями здоровья на специально созданных рабочих местах — с расчетом, что это позволит им получить конкурентоспособные профессиональные навыки. Иначе говоря, очень часто социальные предприятия выполняют по отношению к людям с инвалидностью реабилитационную и интеграционную роль.

Зарубежный опыт деятельности социальных предприятий

В качестве примеров успешных зарубежных моделей социальных предприятий можно привести следующие организации:

Community Options Inc. (США)

Основателем и руководителем этой коммерческой компании является Роберт Стэк (Robert Stack). Он имеет степень MBA, обучался в университете Фрибурга в Швейцарии, в Римском и Лондонском университетах. Неоднократно выступал в Школе менеджмента «Goldman-Sacks» Йельского университета. Community Options Inc. имеет социальные предприятия в восьми штатах (типографии, цветочные магазины и т.д.). Сотрудниками компании являются более 2 тыс. работников, из них около 1,5 тыс. человек с ограниченными возможностями. Как правило, это люди с очень серьезной инвалидностью — с различными ограничениями возможностей интеллектуального плана: аутизм, черепно-мозговые травмы и другие серьезные неврологические расстройства. Созданные социальные предприятия благодаря грамотному администрированию являются весьма успешными в плане бизнеса. Несмотря на это компания получает и серьезную поддержку со стороны властей штатов.

«Beacon Group» (США)

«Beacon Group», несмотря на то что является некоммерческой организацией, по размаху офисных и производственных площадей напоминает большую бизнес-корпорацию. Она специализируется на трудоустройстве людей с ментальной инвалидностью и психическими заболеваниями. Для этого сотрудники с подобными ограничениями получают практический опыт работы на принадлежащем «Beacon Group» производстве несложных деталей для компании «Айрбас» и утилизации бытовых отходов и в дальнейшем трудоустраиваются в другие организации на открытом рынке труда. «Beacon Group» имеет стабильное финансирование благодаря своей коммерческой деятельности, а также поддержке властей штата Аризона, где находится эта НКО.

Национальная зонтичная организация специализированных предприятий CEDRIS (Голландия)

Сеть объединяет более 90 мастерских (социальных предприятий), на которых трудоустроено около 100 тыс. человек с инвалидностью (размер таких компаний: от 110 до 4,7 тыс. сотрудников). С 1989 года организация перешла от полного государственного финансирования к самостоятельному экономическому существованию. Но государство их по-прежнему поддерживает — платит за каждого человека с инвалидностью, работающего в учебной мастерской, 24 тыс. евро в год, остальные средства предприятия зарабатывают сами. Для большинства людей с инвалидностью работа в данных мастерских является первым трудовым опытом. В течение двух лет они должны из этих мастерских уйти. Такая обучающая мастерская обязана трудоустроить каждого работника, поэтому они стараются развивать и предоставлять такие работы, которые потом будут востребованы на открытом рынке труда.

Atempo ltd. (Австрия)

Миссия организация Atempo ltd. заключается в том, чтобы создавать рабочие места для людей с тяжелыми формами инвалидности и трудностями в обучении. Организация занимается выявлением барьеров к восприятию информации, проверкой доступности сайтов для людей с инвалидностью и обеспечивает обратную связь по материалам и другим видам информации (их информационной доступности для людей с особенностями интеллектуального развития). В числе стандартов Европейского союза значится, что любые товары и услуги должны быть доступны для людей с инвалидностью, ведь инвалиды выступают в качестве потребителей этих товаров и услуг. Всю эту работу выполняют сотрудники с серьезной инвалидностью, ведь никто не может оценить доступность товаров и услуг для инвалидов лучше, чем сами инвалиды. Организация имеет финансирование благодаря оплате ее услуг коммерческими предприятиями и поддержке муниципальных властей.

Российские практики по созданию социальных предприятий

В Российской Федерации использование социальных предприятий для трудоустройства людей с инвалидностью не так распространено, как в развитых зарубежных странах. По основным признакам специализированные предприятия всероссийских организаций подходят под определение социальных предприятий. В то же время проблемой в их деятельности является то, что вместо интеграции людей с инвалидностью в общество происходит их изоляция, хотя подавляющее большинство таких сотрудников при создании необходимых условий способны и готовы трудиться и в условиях открытого рынка труда, что в большей степени соответствует задачам социальной интеграции инвалидов.

Но есть большое количество людей с инвалидностью, для которых любая работа, даже в условиях специальных мастерских, будет большим шагом в социализации. Это люди с тяжелыми множественными нарушениями развития (с интеллектуальными и психическими расстройствами). Для них необходимы особые условия работы, которые в современной российской соци-

ально-экономической ситуации на открытом рынке труда пока недостижимы. Именно эти люди являются главным объектом при создании социальных предприятий за рубежом, на них необходимо делать акцент и при развитии подобных программ у нас в стране.

В качестве одного из наиболее успешных российских примеров такой деятельности можно привести ***Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов (ПИМ)***, созданные в 1999 году Псковским региональным общественным Фондом поддержки инвалидов.

Основная задача ПИМ — обеспечить занятость лиц с нарушениями развития, способствующую их социально-профессиональной адаптации и интеграции. Занятость сотрудников с инвалидностью в ПИМ осуществляется на добровольной основе. Среди принимаемых в ПИМ — выпускники псковского Центра лечебной педагогики (ЦЛП) и коррекционных школ г. Пскова, имеющие инвалидность.

При поступлении в мастерские им предоставляется возможность выбрать тот или иной вид трудовой деятельности, попробовать себя в различных видах труда, которые может предложить учреждение: работа с растениями, деревообработка, изготовление швейных изделий, выпуск полиграфической продукции, выполнение хозяйственных работ на территории мастерских. Если поступающий в ПИМ в силу тяжести имеющихся нарушений развития не готов к активному участию в производственной деятельности, ему предлагают посещение занятий по социально-трудовой адаптации и уход. Лица с тяжелыми нарушениями развития, принимаемые в производственные отделения, как правило, имеют сформированные навыки отдельных видов трудовой деятельности, но им часто необходима помощь в оценке выполненной работы, при переходе от одной деятельности к другой.

Соответственно видам деятельности, которые ПИМ может предложить людям с нарушениями развития, в учреждении работают четыре производственных отделения и отделение развития и ухода.

1. Отделение деревообработки

Состоит из двух подразделений: первичная обработка заготовок и производство готовых изделий. В отделении первичной обработки производятся распил досок на заготовки, строгание заготовок, сушка. В отделении готовых изделий производятся распил заготовок на составляющие, первичная шлифовка на станке, ручная шлифовка, обработка готовых изделий и сушка. Высушенные изделия упаковываются в целлофановые пакеты и сдаются на хранение.

Лица с тяжелыми нарушениями развития, работающие в отделении деревообработки (сейчас здесь работают 40 молодых инвалидов), участвуют в изготовлении мебели из натурального дерева для садовых домиков и мебели для гостиничного домика, делают различные дидактические игрушки (по принципу пазлов). Изготавливают также различную сувенирную продукцию.

2. Отделение растениеводства

Отделение растениеводства обслуживает две теплицы (240 кв. м), огород (20 соток), две контейнерные площадки с декоративными растениями, которые расположены на территории мастерских. Работают здесь 18 человек с инвалидностью.

В теплице в зимнее время года производится подготовка луковичных растений. Весной выращиваются тюльпаны, рассада овощных и цветочных культур. На огороде отделение занимается выращиванием многолетних цветочных культур и плодовых кустарников. На контейнерной площадке работники отделения производят уход за декоративными растениями (поливают, подкармливают, сажают и пересаживают растения и т.д.). Кроме того, ПИМ оказывает услуги по озеленению и благоустройству участков в городе.

3. Хозяйственное отделение

Отделение включает в себя бригаду из 11 человек, которые занимаются хозяйственной деятельностью: помощь в доставке и раздаче обедов для мастерских из столовой, уборка некоторых помещений ПИМ, мелкий ремонт в помещениях (замена лампочек и др.), обслуживание гостиничного домика, уборка территории.

4. Швейное отделение

В данном отделении трудятся девять человек. Все они работают на швейных машинках. Производимая продукция: сумки, мешочки для деревянных изделий, рабочие рукавицы, сувенирная продукция из текстиля, нанесение рисунка на ткань с помощью термопресса. Сотрудники-инвалиды также выполняют работы для нужд учреждения.

5. Отделение развития и ухода

Отделение развития и ухода посещают люди с тяжелыми и множественными нарушениями развития, включая осложненные формы аутизма (на данном этапе здесь трудятся 24 человека). С ними проводятся занятия по социально-трудовой адаптации. Работа отделения осуществляется по тем же направлениям, по которым идет обучение в ЦЛП, обеспечивая тем самым преемственность между учреждениями в оказании помощи инвалидам.

В данном отделении ведется наблюдение за уровнем развития трудовых навыков у молодых людей, вырабатываются рекомендации по дальнейшей работе и подбирается доступная трудовая деятельность для каждого. В случае положительной динамики развития трудовых навыков молодым людям предоставляется возможность перевестись в производственные отделения.

Рабочий день в мастерских продолжается с 9.00 до 16.00 с перерывами через каждые полтора часа. Большинство сотрудников-инвалидов, работающих в производственных отделениях, добираются до мастерских самостоятельно, пользуясь городским общественным транспортом. Молодых людей из отделения развития, а также из других отделений, которые не ориентируются самостоятельно в городе или имеют опорно-двигательные нарушения и нуждаются в сопровождении, привозит (и отвозит) автотранспорт ПИМ.

Доходы от деятельности мастерских направляются на развитие производства и улучшение материально-бытовых условий инвалидов. Один раз в месяц каждому выплачивается вознаграждение за труд — социальное пособие в размере не более 500 рублей, при этом учитывается выполнение правил внутреннего распорядка, отношение к работе, объем выполненной работы.

Подчеркиваем, что официально это является именно социальным пособием, а не заработной платой, ведь большая часть работающих в ПИМ инвалидов официально не могут трудиться, так как по документам являются нетрудоспособными гражданами. Кроме того, все работники с инвалидностью обеспечены ежедневным бесплатным питанием, которое оплачивает Администрация города Пскова.

ПИМ проводит работу, направленную на включение инвалидов в трудовые коллективы других учреждений. Так, четверо сотрудников-инвалидов трудоустроены в детскую городскую больницу, на рынок, на кондитерскую фабрику в качестве подсобных рабочих, дворников.

В настоящее время ведется дальнейшее строительство мастерских и увеличение до 250 специальных рабочих мест для инвалидов.

По похожему пути пошла ***Региональная благотворительная общественная организация «Центр лечебной педагогики» (Москва).*** В результате сотрудничества этой организации и Департамента образования города Москвы с 1 сентября 2006 года на базе технологического колледжа № 21 (Москва, Восточный административный округ) начала действовать экспериментальная площадка Департамента образования по отработке модели профессиональной подготовки молодежи с тяжелыми психическими нарушениями.

Эксперимент курируется Центром лечебной педагогики, часть сотрудников которого перешли на работу на постоянной основе в колледж (то есть перешли из общественной организации в государственную структуру). В эксперименте используется практический опыт, накопленный за предыдущие годы в Центре лечебной педагогики. В колледж было принято 20 молодых людей с инвалидностью в возрасте старше 17 лет для обучения профессиональным навыкам по специальностям «столяр», «швея» и «брошюровщик». А с 1 сентября 2007 года осуществлен набор учащихся еще в две группы по специальности «гончар». Обучение молодых людей с инвалидностью происходит в условиях, максимально приближенных к реальному ремесленному производству. Все перечисленное, конечно, не является примером социального предприятия, но на базе Технологического колледжа создается ***Центр ремесел*** с рабочими местами для молодых людей с ограниченными возможностями (а он уже попадает под классификацию социального предпринимательства).

В ***Московском городском отделении ОООИ «Новые возможности»*** уже несколько лет существуют типографский и компьютерный кружки, которые помогают инвалидам с психическими расстройствами подготовиться к трудоустройству на обычном производстве. Типография предлагает и коммерческие услуги по производству несложных полиграфических изданий (ограничивающим фактором является то, что организация располагает только цифровым полиграфическим оборудованием, офсетного нет).

В рамках деятельности ***Владимирской областной общественной организации «Ассоциация родителей детей-инвалидов «Свет»*** действуют мастерские для подростков с инвалидностью (большинство подопечных организации — инвалиды с особенностями интеллектуального развития): там практикуется обучение швейному делу и ткачеству, росписи по дереву, домоводству и кулинарии, а также компьютерной грамотности.

С 1 сентября 2005 года по решению Департамента образования Владимирской области и по инициативе Ассоциации родителей детей-инвалидов (АРДИ) «Свет» в профессиональном лицее № 39 для них была открыта специальная группа. Шестеро молодых людей с тяжелыми формами инвалидности в течение учебного года осваивали навыки швеи на промышленных машинах. Они научились шить полотенца, салфетки, фартуки, фуражки, шляпы, декоративные подушки и др. По окончании учебного года все ребята сдали экзамены на разряд по профессии «швея». На данный момент лицей совместно с АРДИ «Свет» выпустил уже три группы учащихся.

Для тех, кто прошел обучение, во Владимире при участии АРДИ «Свет» и областного отделения Всероссийского общества инвалидов открыт специализированный учебный швейный цех. Здесь под руководством опытных педагогов молодые специалисты продолжают совершенствовать полученные навыки.

Механизмы создания и функционирования социальных предприятий

За создание и развитие социальных предприятий за рубежом часто берутся квалифицированные менеджеры, выпускники известных бизнес-школ. Их привлекает то, что создание и деятельность подобных социальных предприятий в значительной степени поддерживается муниципальными властями, в то время как обычные бизнес-роли уже расписаны, и там существует жесткая конкуренция.

В отличие от зарубежных стран в Российской Федерации представители бизнеса пока не проявляют интереса к социальному предпринимательству, и создание социальных предприятий обычно является инициативой общественных организаций. Чаще всего они создаются на базе родительских организаций, которые занимаются реабилитацией и социальной адаптацией детей с серьезными формами интеллектуальных и психических нарушений.

Постепенно такие организации приходят к профессиональной деятельности (на их базе начинают работать не просто энтузиасты, а специалисты по работе с такими детьми), и перед ними встает вопрос: что делать с повзрослевшими подопечными?

Работа на открытом рынке труда для подавляющего большинства из них является невозможной, и необходимо искать способы создания специальных рабочих мест и социальных предприятий. Финансовые средства на их создание, приобретение необходимого оборудования и поддержку в начале деятельности чаще всего предоставляют благотворительные организации. Так, большую роль в создании Производственно-интеграционных мастерских сыг-

рали немецкие партнеры (благотворительная организация «Инициативы Псков» и фонд Вернера Петера Шмитца выделили на создание и развитие ПИМ более 1 млн евро). Именно благодаря их финансовым вложениям удалось приобрести дорогостоящее оборудование для отделений деревообработки, растениеводства, швейных мастерских. И сейчас они на постоянной основе материально поддерживают деятельность ПИМ. Типографское оборудование ***МГО ОООИ «Новые возможности»*** было приобретено на средства гранта посольства Канады.

Но социальные предприятия не могут развиваться, используя только средства грантов и пожертвований, и они ищут различные способы взаимодействия с региональными и муниципальными властями, иногда полностью переходя в государственную юрисдикцию.

Так, хотя Производственно-интеграционные мастерские в Пскове были созданы по инициативе общественной организации, сейчас они имеют статус муниципального учреждения. Именно благодаря этому ПИМ получили большой земельный участок и здания, не платят налога на недвижимость и производственные мощности, сотрудники (имеются в виду именно сотрудники ПИМ, а не работники с инвалидностью) имеют постоянную зарплату от государства. Бюджет ПИМ на 2008 год составляет 16 628,0 тыс. рублей, из них 15 416,2 тыс. рублей выделено из бюджета Администрации города Пскова и 1211,8 тыс. рублей — доходы, полученные за счет собственной предпринимательской деятельности.

Московский Центр лечебной педагогики создает свои социальные предприятия в рамках деятельности и на площадках Департамента образования города Москвы, АРДИ «Свет» активно использует возможности Департамента образования города Владимира.

В перспективе представляется возможным как сохранение модели деятельности социальных предприятий в статусе государственных или муниципальных учреждений, так и развитие альтернативных механизмов бюджетной поддержки их деятельности в форме предоставления субсидий при сохранении статуса негосударственной организации.

При этом крайне важным представляется «поставить на поток» процедуру создания таких предприятий с использованием механизмов бюджетного финансирования и привлечением средств социально-ответственного бизнеса.

Описание путей формирования и развития социальных предприятий

Можно выделить два возможных пути создания социальных предприятий:

1). инициатива самих людей с инвалидностью или их общественного объединения;

2). инициатива представителей бизнеса (таковыми могут выступать как отдельные менеджеры, так и уже сформированные и успешные коммерческие структуры).

За рубежом активно используются обе модели, даже с некоторым уклоном в сторону второй, а в нашей стране бизнес-сообщество большого интереса к социальному предпринимательству пока не проявляет.

Тем не менее, мы считаем этот путь весьма перспективным — с развитием конкуренции, понимания необходимости социальной ответственности бизнеса, а также с созданием системы государственных преференций предприниматели и коммерческие структуры неизбежно обратят свое внимание на создание социальных предприятий. Так, в мировой практике социальные предприятия создавались и как элемент инициативы и обеспечения самозанятости людей с инвалидностью, и как альтернатива специализированным государственным предприятиям. Изначально развитием социального предпринимательства занимались общественные объединения, и только по прошествии определенного времени к этому процессу стали подключаться и представители бизнеса.

Для создания социального предприятия по инициативе общественного объединения необходима эффективная и профессиональная организация, способная:

- привлечь значительные финансовые ресурсы со стороны донорских организаций;
- заинтересовать местные государственные структуры.

Наиболее успешно процесс создания социального предприятия осуществляется при совмещении этих двух условий, что особенно ярко демонстрирует пример Производственно-интеграционных мастерских для инвалидов города Псков. Московский Центр лечебной педагогики и владимирская Ассоциация родителей детей-инвалидов для создания своих учебно-производственных мастерских эффективно использовали ресурсы местных департаментов образования, а МГО ОООИ «Новые возможности» обошлась без значительного использования государственных ресурсов, приобретя оборудование и развивая свою типографию на средства международных донорских организаций.

В любом случае при такой форме построения социального предприятия оно больше будет направлено на реализацию общественно значимой цели, и сомнительно, что оно станет эффективным в качестве бизнеса. Это ощутимая проблема для развития социального предпринимательства у нас в стране: большинство руководителей и специалистов российского некоммерческого сектора недостаточно квалифицированны как предприниматели. Решить эту проблему можно, только привлекая к созданию социальных предприятий представителей бизнеса с самого начала. Необходимо создать такие условия, чтобы бизнес-структуры и эффективные менеджеры почувствовали перспективность социального предпринимательства и интерес к нему.

Формы и механизмы государственной поддержки формирования и развития социальных предприятий

Несмотря на то что социальные предприятия занимаются бизнесом, они активно используют государственные субвенции и привлекают частные пожертвования для своей деятельности. Государство в различных странах по-разному поддерживает социальные предприятия: от государственных грантов до налоговых льгот и компенсации части заработной платы сотрудников. Важно, что существование подобных социальных предприятий без дополнительной государственной и общественной поддержки невозможно. Причиной этого является то, что достичь полноценной экономической эффективности и самостоятельности, приоритетно используя труд такого рода сотрудников, практически невозможно.

Прежде чем обозначить инструменты, с помощью которых российские власти могли бы поддерживать создание и функционирование социальных предприятий, необходимо определиться с их юридической и идеологической составляющей. Государство должно четко осознавать, какие социальные предприятия ему нужны и какие общественные задачи они будут решать. В вопросах обеспечения трудовой занятости людей с инвалидностью это поможет отделить реальные социальные предприятия от организаций, которые под прикрытием трудоустройства инвалидов будут стараться получить возможные государственные субвенции.

Становится ли обычная коммерческая фирма, принявшая на работу определенное количество людей с инвалидностью, социальным предприятием? Являются ли таковыми специализированные предприятия (в том числе принадлежащие общественным объединениям), где всю жизнь трудятся инвалиды по зрению, слуху или по общему заболеванию?

Очевидно, что ответы должны быть отрицательными, но с этими и многими другими вопросами придется неоднократно сталкиваться на всех этапах развития социальных предприятий в стране, и ответы лучше определить заранее. На наш взгляд, к социальным предприятиям можно отнести только организации, использующие труд людей с тяжелыми формами инвалидности и без опыта работы (таких, которые не смогли найти себе место на открытом рынке труда) и/или ставящие перед собой задачи социальной и профессиональной адаптации инвалидов с целью их дальнейшего трудоустройства на открытом рынке труда.

Для создания новых социальных предприятий требуются значительные финансовые средства. Сейчас в Российской Федерации это обеспечивается в основном за счет грантов и пожертвований от благотворительных организаций, что очень сильно ограничивает количество создаваемых социальных предприятий — ведь другие способы приобрести оборудование являются для них недоступными.

Создавать социальные предприятия с помощью коммерческих кредитов бессмысленно, так как трудно, а зачастую — невозможно обеспечить не то что прибыльность, а даже обычную рентабельность таких предприятий. Решить эту проблему можно с помощью бюджетных субсидий.

Принципы поддержки таких предприятий могут быть различны, от платы за каждого работающего человека с тяжелой формой инвалидности до выделения грантов или беспроцентных субсидий с рассмотрением заявок и бизнес-планов на реализацию конкретных проектов. При оценке бизнес-модели социального предприятия важно учесть возможности организации и возможности рынка для приема тех или иных товаров и услуг.

В этот процесс бывает полезно вовлечь самих потенциальных потребителей услуг и провести анализ со стороны внешних специалистов. Далее — оценка идеи и определение масштаба деятельности социального предприятия, а следующий шаг — оценка возможностей реализации проекта и составление конкретного бизнес-плана с последующей его реализацией.

Чтобы повысить конкурентоспособность социальных предприятий, использующих труд людей с тяжелыми формами инвалидности, необходимо решить вопрос о предоставлении им помещений на льготной основе, а также о предоставлении льгот по региональным и местным налогам (по налогу на недвижимое имущество и 4% налога на прибыль.

Следует отметить, что в ряде регионов уже существует законодательная база, способствующая созданию социальных предприятий и их льготному налогообложению.

Так, в Москве для социальных предприятий есть возможность войти в целевую комплексную программу социальной интеграции инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности и, следовательно, получать средства из бюджета города на основе социального заказа. Помимо этого, в законодательстве г. Москвы представлены следующие возможности для социального предпринимательства:

- декларировано содействие деятельности общественных объединений инвалидов и их предприятий, в том числе путем предоставления им необходимых помещений для осуществления уставных целей;
- предусмотрена возможность предоставления субсидий из городского бюджета на реализацию мероприятий по созданию и сохранению (модернизации) рабочих мест для инвалидов (в том числе специальных);
- установлена пониженная ставка налога на прибыль в части налога, подлежащего зачислению в бюджет города Москвы, для общественных организаций инвалидов, организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, и организаций, использующих труд инвалидов (применяется для организаций, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%).

Нельзя забывать про целесообразность трудоустройства сотрудников социальных предприятий после приобретения ими определенных социальных и профессиональных навыков на «обычные» предприятия. Для этого должны существовать специальные службы и программы, помогающие найти работу и поддерживающие людей с инвалидностью на открытом рынке труда.

При правильном использовании потенциала социальных предприятий они могут стать важным и эффективным инструментом решения проблем трудовой занятости людей с инвалидностью в Российской Федерации. Особенно это актуально для людей с тяжелыми формами инвалидности, множественными нарушениями, ментальными и психическими расстройствами.

Создание социальных предприятий поможет привить им необходимые социальные и профессиональные навыки, а также будет способствовать появлению нового пласта специалистов, способных курировать и сопровождать людей с тяжелыми формами инвалидности.

Подводя итоги, можно отметить, что социальные предприятия находятся на стыке деятельности трех основных секторов общества: государства, НКО и бизнеса. Сектор НКО обуславливает важную социальную роль социальных предприятий, бизнес придает им черты самостоятельной экономической деятельности, а от государства, в первую очередь — на региональном и местном уровнях, зависят условия, в которых социальные предприятия могли бы развиваться и эффективно существовать. Именно активная государственная позиция может обеспечить превращение социального предпринимательства из редкого примера общественной инициативы на местах в важный инструмент решения различных социальных вопросов, в том числе обеспечивающий трудовую занятость людей с серьезными формами инвалидности.

Риски, связанные с развитием социального предпринимательства

Следует учесть высокие издержки при открытии социальных предприятий для людей с инвалидностью. Это связано с необходимостью создания специальных условий труда для сотрудников, обеспечения для них гибкого и/или облегченного графика работы, а также с активным использованием кураторов (наставников), которые помогают работникам с серьезной инвалидностью осваивать специальность, качественно справляться со служебными обязанностями. Они же зачастую решают коммуникационные и социальные проблемы своих подопечных. Хотя такие специалисты в производстве товара или услуги напрямую не участвуют, их труд должен оплачиваться. Создание социального предприятия подразумевает и широкий спектр навыков и режимов работы сотрудников, иначе трудно будет подобрать подходящий вид и график работы для людей с тяжелыми формами инвалидности.

Значительные риски связаны с возможностью устройства инвалидов, прошедших профессиональную подготовку на социальных предприятиях, на открытом рынке труда. И в Пскове, и в Москве существуют лишь единичные успешные случаи, когда люди с инвалидностью покидают специальные мастерские и устраиваются на обычных предприятиях. Этому, безусловно, препятствуют такие факторы, как стереотипы и предубеждения со стороны работодателей в отношении людей с инвалидностью (тем более — с интеллектуальными и психическими расстройствами), неготовность предоставлять для них особые условия труда и гибкий график. Поэтому поддержка социальных предприятий должна дополняться последовательной работой, обеспечивающей комплексную социальную интеграцию инвалидов в общество.

Информационные источники

1. Устав Муниципального специального социально-защищенного учреждения «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов»
2. Программы обучения детей с тяжелыми и множественными нарушениями развития предметно-практической деятельности, элементам художественного творчества, ведения домашнего хозяйства и трудовой (допрофессиональной) деятельности (разработаны МОУ г. Пскова «Центр лечебной педагогики»)
3. Решение Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Пскова от 09.08.1999 № 413
4. Постановление Псковской городской Думы от 29.01.1999 № 132
5. Распоряжение Администрации города Пскова от 28.07.1999 № 2055-р.
6. Решение Псковской городской Думы от 28 марта 2006 года № 89 «О передаче в безвозмездное пользование муниципальному специальному социально-защищенному учреждению «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов» комплекса нежилых строений по адресу: г. Псков, ул. Я. Райниса, д. 58"
7. Постановление Псковской городской Думы от 25 января 2008 года № 296 «О финансировании расходов на питание инвалидов муниципального специализированного социально-защишенного учреждения «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов»
8. Извещение о проведении запроса котировок цен на оказание услуг по обеспечению занятых в Муниципальном специальном социально-защищенном учреждении «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов» горячим питанием, приготовленным в другом месте, во втором и третьем кварталах 2008 года.
9. Закон города Москвы от 5.03.2005 № 12 «Об установлении ставки налога на прибыль для общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов»
10. Закон города Москвы от 26.10.2005 № 55 «О дополнительных мерах поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве»

11. Постановление Правительства города Москвы от 9 сентября 2008 года № 826-ПП «О предоставлении из бюджета города Москвы субсидий на реализацию мероприятий по созданию, сохранению (модернизации) рабочих мест для инвалидов, созданию рабочих мест для молодежи, учебных мест для детей-инвалидов, обучающихся на дому, обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам и инфраструктуре предприятий и города»

Контактная информация

МУОП «Центр лечебной педагогики»
МССЗУ «Производственно-интеграционные мастерские для инвалидов»
180002, г. Псков, ул. Яна Райниса, д. 56.
Тел.: (8112)74-07-67; факс: (8112)74-83-33, 46-73-83
Технологический колледж №21
г. Москва, ул. Вербная д. 4.
Тел.: (499)167-11-09, 164-88-11; тел./факс:(499) 167-03-18
Региональная благотворительная организация «Центр лечебной педагогики»
119311, г. Москва, ул. Строителей, д. 17 Б.
Тел./факс: (499)131-06-83;
e-mail: ccpmain@online.ru; сайт: www.osoboedetstvo.ru
Общероссийская общественная организация инвалидов вследствие психических расстройств и их семей «Новые возможности»
107076, г. Москва, ул. Потешная, д. 3, корп. 11.
Тел.: (495)963-14-35; факс (495)162-10-03;
e-mail: levinan36@mail.ru

6.5. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

М.Л. НОВИКОВ
Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»

Людей с инвалидностью можно разделить на три условные категории (пласты) в зависимости от того, какого рода услуги им требуются для успешного трудоустройства:

1. Инвалиды, которым нужна только информационная помощь.
2. Инвалиды, нуждающиеся в программах профессиональной и психологической подготовки.
3. Инвалиды, нуждающиеся в системе поддержки в процессе трудоустройства и дальнейшей работы.

К ***первой категории*** относятся инвалиды, уже готовые к трудовой деятельности и нуждающиеся в информационных услугах. С такими людьми достаточно успешно работают государственные службы занятости населения, поскольку для них не требуется создания специальных условий труда и для трудоустройства им нужен только список вакансий, соответствующих их профессиональным навыкам и физическим возможностям. В основном в эту группу входят инвалиды III группы по общему заболеванию.

Второй пласт состоит из людей, не готовых на данный момент к трудоустройству вследствие негативного социального опыта (невозможность получения образования, отказ работодателей в приеме на работу из-за инвалидности). Таким людям нужны психологическая поддержка и/или профессиональное обучение. Для обеспечения возможности трудовой деятельности требуется решить две основные проблемы: создать для них специальные условия труда и подготовить к процессу трудоустройства и дальнейшей работе, основным элементом которой является преодоление уже упоминавшихся личных психологических проблем и развитие коммуникативных способностей.

Очень много вопросов как в действующем законодательстве, так и в практике его применения вызывает определение понятия «специальные условия труда». Многими этот фактор понимается исключительно как создание доступной архитектурной инфраструктуры для инвалидов и приобретение специального дополнительного оборудования для эффективного труда сотрудников с инвалидностью. На наш взгляд, не меньшее значение имеет изменение графика работы и адаптация слу-

жебных обязанностей под индивидуальные возможности человека с инвалидностью.

В третий пласт входят люди с инвалидностью, для успешного трудоустройства которых необходима система поддержки как непосредственно в процессе трудоустройства, так и на начальном этапе их работы. В эту категорию, например, входят люди с ментальной инвалидностью или с выраженными психологическими проблемами (в отдельных случаях сюда можно отнести людей с серьезными нарушениями опорно-двигательного аппарата, зрения и слуха). Осуществлять подобную поддержку могут специально обученные специалисты — наставники или кураторы.

Эта группа инвалидов состоит из людей, чья трудовая деятельность может осуществляться только при обеспечении длительного обучения профессиональным, социальным и коммуникативным навыкам, причем не только в изолированных учебных условиях, но и в ситуации реального трудового процесса на обычном предприятии. Обучение осуществляют специалисты, которые сопровождают инвалида во время работы (а в отдельных случаях и к месту работы, и обратно — до места жительства), помогают адаптироваться к выполнению возложенных на него служебных обязанностей и интегрироваться в трудовой коллектив. Такая помощь нужна, в основном, людям с ментальной инвалидностью или с серьезными неврологическими заболеваниями.

Государственная служба занятости населения работает только с людьми с инвалидностью из первого пласта и с некоторым количеством инвалидов из второго пласта, так как в структуре деятельности службы имеются психологи и курсы профессиональной подготовки. Однако доступность и эффективность этих услуг для людей с инвалидностью очень ограниченны. Нет специально подготовленных кадров и специальных отделов в системе службы занятости населения, которые должны заниматься трудоустройством людей с инвалидностью.

В результате лишь незначительное число инвалидов (если сравнивать с общим количеством людей с инвалидностью трудоспособного возраста) пользуется этими услугами вследствие сложной системы постановки их на учет как безработных граждан (требуется сформированная карта индивидуальной программы реабилитации). Мал и общий процент трудоустройства инвалидов в стране.

Реализуемые на данный момент в Российской Федерации программы по трудоустройству людей с инвалидностью во многом нельзя признать эффективными. Свидетельством тому могут служить и количественные, и качественные показатели. В государственную службу за-

нятости населения обращается менее 15% от общего числа инвалидов трудоспособного возраста (хотя по официальным данным менее 10% из них имеют работу), и из всех обратившихся людей с инвалидностью трудоустраивается только треть. Нельзя не отметить и то, что подавляющее большинство как обратившихся, так и трудоустроенных граждан являются инвалидами II и III групп и не имеют ярко выраженных физических или ментальных ограничений.

Среди причин относительно невысокого количества трудоустроенных инвалидов можно назвать два основных фактора:[1]

1. Отсутствие необходимого количества работодателей и, соответственно, вакансий, которые предоставляются инвалидам:
   - на условиях равного доступа с соискателями без инвалидности (во всяком случае, без дискриминации и предубеждений);
   - на основе специальной политики в отношении подбора кадров.

   Последняя может заключаться в приоритетах использования труда людей с инвалидностью, создании доступной для них инфраструктуры и в приобретении специального оборудования для обеспечения их эффективной работы, а также в пересмотре служебных обязанностей и графика работы с учетом их индивидуальных возможностей.
2. Отсутствие эффективных программ профориентации, психологической и профессиональной подготовки людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству. Отметим, что такие программы во многих случаях не будут эффективны по отдельности и должны представлять собою комплексный процесс, решающий все существующие проблемы инвалида (психологические, социальные и профессиональные) еще до начала подбора для него подходящих вакансий.

Существует взаимосвязь между обозначенными факторами, поэтому невозможно решать проблемы по отдельности без существенных потерь в эффективности и результате. Только видение реальных перспектив трудоустройства в форме большого количества вакансий от работодателей, на которые те готовы брать сотрудников с инвалидностью, может подвигнуть инвалида участвовать в программах подготовки к трудоустройству. В свою очередь важен и обратный про-

[1] Отчасти созданию данной ситуации способствует и действующее федеральное законодательство, которое, с одной стороны, лишает людей со значительными ограничениями (опорно-двигательный аппарат, зрение, ментальная инвалидность) стимулов к труду из-за последующего снижения размеров государственных социальных выплат. А с другой стороны — создает преграды для постановки инвалидов на учет в службе занятости инвалидов как «безработных граждан» (нужно оформить индивидуальную программу реабилитации, что требует прохождения длительного медицинского обследования).

цесс — только появление значительного количества подготовленных соискателей может привлечь бизнес к программам по трудоустройству инвалидов.

Решать обозначенные проблемы возможно только посредством создания специализированных структур, которые будут оказывать услуги людям с инвалидностью. В частности, необходима организация, которая будет аккумулировать всю информацию о существующих предложениях со стороны работодателей и имеющихся трудовых ресурсах из числа людей с инвалидностью. Должен быть сформирован законченный цикл трудоустройства людей с инвалидностью, включающий три программы:

1. Информационная поддержка в процессе трудоустройства.
2. Программа профессиональной и психологической подготовки людей с инвалидностью к процессу трудоустройства.
3. Программа персонального сопровождения в процессе работы (поддерживаемое трудоустройство), создание социальных предприятий.

Эти проблемы могут быть эффективно решены в партнерстве региональных и местных органов власти, бизнеса и некоммерческих организаций. В частности системная практика такого сотрудничества начинает складываться в Москве и может быть успешно использована в других регионах страны.

Информационная поддержка в процессе трудоустройства

Создание специализированной организации содействия занятости инвалидов

Для эффективной работы по трудоустройству людей с инвалидностью необходим штат специалистов, которые будут соединять работодателей с их будущими сотрудниками.

Такое агентство сможет сочетать комплексность спектра услуг для людей с инвалидностью и работодателей с индивидуальным подходом к созданию условий труда для конкретного человека в рамках определенной вакансии. Важной особенностью работы подобного агентства должна стать ориентация и на инвалидов, и на работодателей, когда его (агентства) сотрудники выступают как связующее звено между ними.

При этом сотрудники агентства оценят уровень подготовки каждого инвалида (как профессиональный, так и адаптационно-психологический), при необходимости обеспечат его участие в тренингах и семинарах в соответствии с индивидуальными потребностями и только потом будут предлагать его услуги работодателям. С другой стороны, появится возможность переложить основную нагрузку процесса трудоустройства инвалидов (куда входит создание специальных условий труда, юридическое оформление необходимых документов и помощь в адаптации на новом рабочем месте) с сотрудников компании на специалистов агентства, что значительно повысит интерес со стороны бизнеса к сотрудникам с инвалидностью.

Можно выделить следующие **основные функции агентства:**

1. ***Работа с трудовыми ресурсами из числа инвалидов — поиск, отбор и подготовка к дальнейшему трудоустройству.*** Сюда входят создание и ведение базы данных инвалидов, ищущих работу, их классификация в соответствии с потребностями в обучении и проведение внепрофессиональной подготовки людей с инвалидностью к трудоустройству и дальнейшей работе. Внепрофессиональная подготовка подразумевает тренинги по развитию коммуникативных способностей, адаптационных возможностей и практических навыков, необходимых в процессе трудоустройства (написание резюме, прохождение собеседования и т.д.). В отдельных случаях при соответствующем организационном развитии агентства возможно проведение и отдельных элементов профессиональной подготовки, например, курсов компьютерной грамотности. Альтернативой этому представляется формирование сотрудниками агентства группы участников для получения дополнительного профессионального образования в рамках программы государственной службы занятости населения.
2. ***Тренинги для персонала компаний, консультации по созданию специальных условий труда для инвалидов, система сопровождения (наставничество) в начальные три месяца работы новых сотрудников с инвалидностью, мониторинг ситуации с эффективностью труда сотрудников-инвалидов.*** Это совершенно новое направление работы, которое на сегодняшний день в Российской Федерации не развивается никакими другими структурами. На наш взгляд, именно недостаточное внимание к взаимодействию с работодателями ведет к неэффективности нынешних государственных программ. Исправить ситуацию призваны специалисты агентства, которых условно можно назвать агентами по трудоустройству инвалидов. Они обеспечивают поиск и переговоры с работодателями с целью заинтересовать их трудоустройством людей с инвалидностью. Причем агент имеет возможность не просто предлагать абстрактное сотрудничество, но и разные формы процесса трудоустройства, такие как временные работы, прохождение стажировок с перспективой оставить наиболее успешных сотрудников в штате компании, а также, что, наверное, наиболее важно, помогать адаптироваться сотрудникам с инвалидностью к условиям организации и к выполнению служебных обязанностей. То есть работодатель не просто соглашается взять на работу инвалида, что в силу определенных сложивших-

ся представлений для него — рискованный шаг, он получает гарантии, что специалисты агентства не оставят его в любой сложной ситуации и помогут решить все возможные в процессе трудоустройства людей с инвалидностью проблемы. Кроме того, важной составляющей трудоустройства любого сотрудника является его обучение на рабочем месте, и этот процесс равно как и обеспечение на начальный срок услуг наставников в случае необходимости также проводят специалисты агентства.

Стоит отметить, что только подобная форма организации трудоустройства позволяет реально обеспечить возможность трудовой занятости для людей с ментальной инвалидностью (синдром Дауна, аутизм и т.п.), которые при нынешних программах трудоустройства не имеют никаких перспектив профессионально реализоваться. Понятие «специальные условия труда» также приобретает конкретное наполнение — специалист агентства работает с индивидуальными потребностями человека с инвалидностью и, отталкиваясь от них и от требований вакансии, определяет перечень необходимых мер для его успешного трудоустройства и эффективной работы.

3. ***Юридическая поддержка в оформлении документов и решении текущих проблем как для инвалидов, так и для работодателей.*** При нынешнем уровне законодательства Российской Федерации юридические трудности остаются одним из основных барьеров, препятствующих успешному решению проблем трудоустройства людей с инвалидностью. Причем эти трудности возникают как для самих инвалидов (прежде всего, в вопросах формирования индивидуальной программы реабилитации), так и для работодателей — при оформлении документации и возможных проблемах с трудовой инспекцией по поводу принятых на работу лиц с инвалидностью. То, что специалисты агентства могут снять и эту «головную боль» с работодателя, — еще один важный аргумент, позволяющий привлечь бизнес к процессу трудоустройства инвалидов.
4. ***Разработка и внедрение новых технологий трудоустройства инвалидов, методических материалов и программ подготовки специалистов по трудоустройству людей с инвалидностью.*** Агентство становится своеобразным «полигоном» разработки, апробации в реальных условиях и дальнейшего внедрения и тиражирования новых программ по трудоустройству людей с инвалидностью. То есть Агентство должно сосредоточить свои усилия не только на практических услугах для работодателей и инвалидов, но и стать структурой, которая, используя свой опыт работы, будет создавать учебно-методические и публицистические материалы (в том числе, элементы социальной рекламы), способствующие решению этой непростой

социальной задачи. Кроме того, на базе агентства можно обеспечить обучение и подготовку специалистов по трудоустройству инвалидов, которые смогут продолжить свою работу и в других государственных организациях и общественных объединениях.

Отметим, что, по опыту РООИ «Перспектива», эффективность работы данной структуры будет составлять не более 35% трудоустроенных от общего количества обратившихся. Дело в том, что только такое количество людей с инвалидностью (без учета тех, кто способен и самостоятельно без чьей-либо помощи трудоустроиться и не будет обращаться в данную структуру) готовы приступить к работе без участия в каких-либо дополнительных программах подготовки. Именно поэтому рядом или в рамках работы подобной «биржи труда для инвалидов» должны быть организации, которые будут оказывать комплекс услуг по профориентации, психологической и профессиональной подготовке людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству.

Должен быть сформирован законченный цикл трудоустройства людей с инвалидностью, где основное внимание будет уделено информационной поддержке инвалидов в их поиске работы (помощь в составлении резюме, подбор подходящих вакансий) и составлении единой базы данных инвалидов, ищущих работу, и вакансий, в отношении которых работодатели готовы рассматривать соискателей из числа людей с инвалидностью.

Центром занятости населения Центрального административного округа города Москвы и Региональной общественной организацией инвалидов «Перспектива» был создан специализированный отдел содействия занятости инвалидов, который начал свою деятельность с мая 2007 года. Это интересный опыт создания специализированной организации, занимающейся решением проблем трудоустройства людей с инвалидностью, а также уникальный пример сотрудничества государственной структуры и общественного объединения.

Центр занятости населения Центрального административного округа Москвы предоставил помещение, поделился многолетним опытом трудоустройства граждан различных категорий. Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива», со своей стороны, на средства гранта от Общественной палаты Российской Федерации закупила и предоставила оборудование для работы Пункта (персональные компьютеры, оргтехника, подключение к сети Интернет, телефонная связь и т.д.). Кроме того, «Перспектива» внесла такой вклад, как отработанные на протяжении четырех последних лет технологии трудоустройства людей с инвалидностью (в том числе, созданную базу данных инвалидов, ищущих работу, включающую в себя более 2 тыс. человек) и налаженное тесное сотрудничество с более чем 40 организа-

циями-работодателями. Среди них — такие крупные компании, как Johnson&Johnson, Nike, «Ренессанс-Капитал», «City — Россия», страховая группа AIG-life, сети магазинов «Седьмой континент», «Ашан», «IKEA» и т.д.

Сейчас штат этого пункта состоит из семи человек, четверо из которых — сотрудники Центра занятости населения ЦАО, а трое — работники РООИ «Перспектива». Отдел содействия занятости инвалидов успешно трудоустраивает до 30 соискателей в месяц, что можно признать весьма успешным результатом.

Специализированные ярмарки вакансий

Другим инструментом, связующим интересы людей, ищущих работу, и работодателей, заинтересованных в их труде, являются ярмарки вакансий. Большинство инвалидов не имеют возможности пользоваться услугами ярмарок вакансий на общем основании с гражданами без инвалидности. Проведенный мониторинг подобных мероприятий в Москве показал, что участие в них инвалидов является исключительным случаем, а также выявил обоснованность отказа людей с инвалидностью от такой услуги. Прежде всего, представители работодателей на ярмарках не готовы рассматривать инвалидов как полноправных претендентов на выставленные вакансии, а организаторы, со своей стороны, подбирают места проведения и оказывают услуги без учета их потребностей. То есть подавляющее большинство ярмарок проходит в архитектурно недоступных местах для инвалидов с нарушением опорно-двигательного аппарата, а инфраструктура предоставления информации для инвалидов по зрению и слуху совершенно не предусмотрена. Именно поэтому возник вопрос о необходимости проведения специализированных ярмарок вакансий для людей с инвалидностью.

Первая специализированная ярмарка вакансий для инвалидов была успешно проведена 10 февраля 2004 года в г. Самаре Управлением государственной службы занятости населения города и Самарской общественной организацией инвалидов-колясочников «Ассоциация Десница». 27 апреля того же года подобная ярмарка вакансий для инвалидов была проведена в Москве Центром занятости населения Центрального административного округа и РООИ «Перспектива».

С тех пор такие мероприятия стали регулярными и проводятся несколько раз в год в Москве и Самаре (ярмарки вакансий для инвалидов в последнее время появились и в других регионах Российской Федерации), участниками их становятся сотни и тысячи инвалидов, многие из которых находят подходящие для себя вакансии.

Следует отметить, что подготовка и проведение ярмарок проходит в тесном взаимодействии региональных государственных служб занятости населения и общественных организаций инвалидов. Без участия общественных объединений инвалидов эти мероприятия не прошли бы на столь высоком уровне. Общественные организации, в отличие от служб занятости, не имеют опыта в организации ярмарок вакансий, а службы занятости, в свою очередь, не имеют полноценного опыта работы с инвалидами. Важным моментом для общественных объединений является и финансовая составляющая, так как в большинстве случаев они не имеют возможности оплачивать аренду помещения при проведении ярмарок вакансий, и это предполагает обязательное взаимодействие с государственными структурами. Получается интересное и плодотворное сотрудничество, которое реализуется в виде крупных мероприятий, имеющих большую популярность среди людей с инвалидностью.

Одним из условий успеха организации и проведения ярмарок вакансий для инвалидов является четкое распределение обязанностей между структурами государственной службы занятости населения, социальной защиты населения и общественными объединениями инвалидов. В таблице отражен опыт такого сотрудничества.

Таблица 1.

Государственная служба занятости населения	Структуры социальной защиты населения	НКО
— Основные организационные обязанности по оформлению и распределение площадей под размещение работодателей и оказание консультационных услуг для инвалидов. — Главные распорядительные обязанности на самом мероприятии. — Приглашение и формирование экспозиции работодателей.	— Информирование инвалидов о предстоящем мероприятии. — Привлечение специалистов БМСЭ и организация консультаций по формированию ИПР. — Оформление стенда о деятельности служб социальной защиты населения по реализации реабилитационных программ для инвалидов	— Информирование и привлечение инвалидов на мероприятие. — Участие в распорядительных функциях на ярмарке вакансий. — Привлечение СМИ к анонсу и освещению мероприятия. — Приглашение и формирование экспозиции учебных заведений и участие в привлечении работодателей.

Таблица 1. (Продолжение)

Государственная служба занятости населения	Структуры социальной защиты населения	НКО
— Предоставление услуг по профессиональной ориентации. — Обеспечение доступа к компьютерному банку вакансий. — Оформление стенда и оказание консультаций по вопросам получения через центр занятости профессионального образования и участия в программах временных и общественных работ.		— Привлечение к организации и проведению ярмарки вакансий партнерских НКО и волонтеров. — Подготовка символики и атрибутики мероприятия. — Подготовка раздаточного материала для инвалидов по возможностям трудоустройства. — Организация консультаций по юридическим вопросам. — Организация показа фильмов и видеоматериалов о проблемах инвалидности.

Программа профессиональной и психологической подготовки людей с инвалидностью к процессу трудоустройства

Основными инструментами программы являются:

- клуб ищущих работу;
- профориентация;
- возможность участия в различных курсах профессионального образования (в зависимости от интересов и склонностей инвалида);
- индивидуальное сопровождение в процессе поиска работы.

Данная программа включает в себя компоненты психологической работы (в том числе за счет взаимной поддержки участников), обучение навыкам самостоятельного поиска работы и презентации себя перед работодателями, знания в области трудового законодательства.

По окончании программы обучения для всех желающих должен составляться индивидуальный план помощи в трудоустройстве. Он может включать в себя подбор подходящих вакансий, индивидуальное сопровождение в процессе поиска работы и на начальном периоде трудоустройства, участие в стажировках, помощь различного рода специалистов и, при необходимости, профессиональное обучение.

Программа персонального сопровождения в процессе работы (поддерживаемое трудоустройство), создание социальных предприятий

Поддерживаемое трудоустройство основано на том, что хорошие результаты могут быть достигнуты с помощью подбора подходящей работы, обучения и поддержки на рабочем месте. Поддерживаемое трудоустройство обеспечивает реальную возможность для людей с инвалидностью работать в условиях открытого рынка труда.

Основными принципами поддерживаемого трудоустройства являются:

- Интеграция, которая предусматривает, что люди с инвалидностью, работающие в условиях открытого рынка труда, трудятся рядом с людьми без инвалидности по одному или небольшими группами и в тех же условиях, что и остальные работники. Это создает условие для естественной интеграции.
- Обучение на рабочем месте — после подбора подходящего рабочего места непосредственно там же организуется обучение трудовым функциям.
- Помощь в адаптации и поддержка на рабочем месте в течение длительного периода. Поддержка может быть обеспечена куратором службы поддерживаемого трудоустройства или наставником внутри предприятия.

Поддержка может включать в себя следующие мероприятия:

- обучение и инструктирование работника непосредственно на рабочем месте;
- адаптация на рабочем месте;
- корректировка функциональных обязанностей;
- обучение ориентировке в городе и пользованию общественным транспортом;
- обучение социальным навыкам;
- помощь в решении возникающих проблем (с работодателем, социальными и экспертными службами и пр.).

Люди с инвалидностью в зависимости от того, какого рода услуги им требуются для успешного трудоустройства, будут поэтапно участвовать в различных программах. Так, часть инвалидов будут трудоустроены после оказания информационных услуг в рамках программы «Агентство по трудоустройству людей с инвалидностью».

Тех, кого не удается успешно трудоустроить в рамках только информационных услуг, необходимо направить на обучение по программам

психологической и профессиональной подготовки к процессу трудоустройства, основой которых выступит клуб ищущих работу, и после этого — трудоустроить через агентство. Остальные нуждаются в персональном сопровождении в процессе поиска работы и удержании на рабочем месте («поддерживаемое трудоустройство») или в подготовке к трудоустройству в рамках социальных предприятий (отдельные инвалиды с очень тяжелыми ограничениями могут остаться работать в рамках социальных предприятий на длительное время).

Согласно опыту, соотношение тех, кто смог трудоустроиться после информационной поддержки, тех, кто трудоустроился после процесса подготовки и тех, кто нуждается в персональном сопровождении, примерно одинаковое (30%).

Межсекторное взаимодействие

Решение проблемы трудоустройства людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями без участия общественных объединений невозможно. НКО прежде всего важны для начала работы с инвалидами с индивидуальными потребностями и для развития успешного взаимодействия с коммерческими компаниями.

Финансирование общественных организаций со стороны государства может проводиться с использованием следующих механизмов:

— ***грантовые конкурсы,*** которые подразумевают разовую поддержку инновационных проектов;
— ***система социального заказа,*** включающая передачу организации финансовых средств на реализацию какой-либо программы или проведение мероприятий.

На данном этапе участие общественных объединений в решении проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью возможно только с помощью федеральных и региональных грантовых конкурсов и, в единичных случаях, в рамках системы социального заказа.

Система социального заказа наиболее ярко представлена в целевых региональных программах по реабилитации инвалидов — в них значительное внимание уделяется взаимодействию с общественными объединениями инвалидов (в приложении представлены примеры таких программ в городе Москве и Ставропольском крае).

Так, в комплексную целевую программу «Социальная интеграция инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности города Москвы» на 2007-2009 годы включены 17 общественных организаций. В Самарской области утвержден порядок предоставления субсидий за счет средств областного бюджета для поддержки общественных организаций, осуществляющих социально значимую и благотворительную деятельность.

Принципиально важно активное участие бизнеса в решении проблем трудоустройства инвалидов. В городе Москве с учетом опыта организации Employers Forum of Disability (EFD)[2] по инициативе Региональной общественной организации инвалидов «Перспектива» осенью 2008 года создан Совет работодателей по вопросам инвалидности. Совет на данный момент объединяет семь крупных компаний: Трансаэро, Nike, Johnson&Johnson, Citi — Россия, Hewlett Packard, KPMG, Microsoft. К деятельности Совета привлечено руководство Центра занятости населения Центрального административного округа города Москвы. Участники Совета нацелены на то, чтобы общими усилиями создать новые эффективные подходы к трудоустройству людей с инвалидностью и адаптировать свои услуги для клиентов из числа инвалидов.

Деятельность Совета только началась, и пока рано говорить о результатах, но, в любом случае, это интересный пример партнерства бизнеса, общественной организации и государственной структуры.

Со стороны бизнеса проявлен большой интерес к созданию Совета работодателей по вопросам инвалидности. Значительная часть коммерческих структур в России уже осознает существующие проблемы, необходимость активизации собственных усилий. Также осознается значимость обобщения опыта трудоустройства людей с инвалидностью и адаптации услуг бизнеса для клиентов с инвалидностью, и необходимость обмена таким опытом между разными компаниями. Для дальнейшей активизации и развития процесса нужны организации, которые выступят инициаторами вовлечения новых коммерческих структур в деятельность по решению социальных проблем инвалидности. Эту задачу можно решить, развивая и популяризируя деятельность подобных советов, распространяя информацию об успешных историях трудовой деятельности людей с инвалидностью, акцентируя важность отношения к ним как к потребителям товаров и услуг.

Информационные источники

1. Комплексная целевая программа «Социальная интеграция инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности города Москвы» на 2007-2009 годы

[2] Employers Forum of Disability — ведущая организация работодателей в Великобритании, деятельность которой направлена на взаимную выгоду бизнеса и людей с инвалидностью. Она возникла в 1991 году и занимается мобилизацией работодателей в области экономической и социальной интеграции инвалидов. Сейчас EFD объединяет более 400 компаний, в совокупности занимающими около 25% британского рынка труда. EFD — это некоммерческая организация; финансируется за счет членских взносов, часть средств поступает от продажи публикаций.

С помощью EFD работодателям проще: нанимать, удерживать и развивать сотрудников-инвалидов; обслуживать потребителей с инвалидностью; учиться на опыте других компаний; оказывать влияние на принятие нормативных актов.

2. Соглашение между Центром занятости населения Центрального административного округа города Москвы и Региональной общественной организацией инвалидов «Перспектива» о создании и деятельности отдела содействия занятости людей с инвалидностью
3. Закон города Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями»
4. Доклад о реализации краевой целевой программы «Реабилитация инвалидов в Ставропольском крае на 2007-2009 годы»
5. Постановление губернатора Самарской области от 2 февраля 2006 г. № 16 «Об утверждении порядка предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на поддержку общественных организаций, осуществляющих социально значимую и благотворительную деятельность»

Контактная информация

ГУ Центр занятости населения
Центрального административного округа города Москвы.
Москва, ул. Николоямская, д. 49, стр. 3
Тел.: (495) 911-09-43, факс: (495) 911-09-79
e-mail: pavlichenko@labor.ru

Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»
119146, Москва, ул. 2-я Фрунзенская д. 8
Тел./факс: (495) 363-08-39
e-mail: office@perspektiva-inva.ru
www.perspektiva-inva.ru

7 Модели правового регулирования и реализации государственной политики развития институтов социального партнерства и развития гражданского общества

И. В. Чукалин
М. Б. Горный

7.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ (СТРАТЕГИИ, КОНЦЕПЦИИ). ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ТРЕБУЮЩИЕ ЗАКРЕПЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО, БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ

И. В. ЧУКАЛИН
Организация Фонд «Саратовская губерния»
Партнерство фондов местных сообществ

Система документов, на основе которых строится взаимодействие региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и неправительственных (негосударственных и немуниципальных) некоммерческих организаций, а также участие в этом взаимодействии бизнеса, в идеале должна состоять из:

1) концепции, определяющей цели, задачи, основные принципы, приоритетные направления взаимодействия, механизмы мониторинга и оценки его эффективности;
2) закона субъекта Российской Федерации, содержащего основные понятия и формы взаимодействия;
3) подраздела программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, перечисляющего основные направления и механизмы развития взаимодействия;
4) правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утверждающих мероприятия по реализации первого, второго и третьего документов;
5) нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливающих процедуры применения основных форм взаимодействия (в том числе утверждающих соответствующие административные регламенты).

Практика

Концептуальные документы, принятые в Москве

Законом города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» определены основные понятия

и принципы взаимодействия органов государственной власти города с негосударственными некоммерческими организациями, а также формы этого взаимодействия. Несмотря на множество замечаний к данному документу, на сегодня он является одним из лучших действующих региональных законов о взаимодействии органов власти и негосударственных некоммерческих организаций.

Постановлением Правительства Москвы от 25 июля 2006 года № 564-ПП утверждена **Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 годы.**

Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 годы закрепляет основные принципы, сферы, направления, формы и механизмы сотрудничества власти, общественного сектора и бизнес-сообщества.

В числе ***направлений социального партнерства*** называются:

— разработка и внедрение моделей и современных технологий сотрудничества государственных органов, общественных и иных некоммерческих организаций и бизнеса;
— сохранение программно-целевого планирования городской социальной политики;
— переход от поддержки к сотрудничеству на условиях социального заказа, грантов, субвенций;
— содействие развитию фондов территориального развития, грантовых программ, организации постоянно действующей интерактивной биржи общественных социально значимых проектов и программ, ежегодной ярмарки социальных проектов;
— взаимодействие при разработке механизмов, побуждающих социально ответственный бизнес к занятию благотворительной деятельностью, меценатству и поддержке общественных инициатив;
— разработка механизмов контроля за эффективным использованием нежилых помещений и других неналоговых льгот, предоставляемых общественным и иным некоммерческим организациям для выполнения социально значимых проектов и программ.

К ***формам сотрудничества*** отнесены:

— выработка согласованных решений по осуществлению социально ориентированной политики, экономических преобразований в городе Москве на основе соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями и бизнес-структурами;
— поддержка деятельности общественных и иных некоммерческих организаций, размещение социального заказа;

— участие в разработке проектов законов города Москвы, городских целевых программ и программ социально-экономического развития административных округов города Москвы;
— организация и обеспечение экспертно-аналитической деятельности;
— развитие механизмов общественного мониторинга, включая общественный контроль и общественный мониторинг хода реализации и результатов социальных реформ;
— дискуссии, общественные слушания, переговорные площадки, «горячие линии», общественные приемные и иные формы диалога и обмена мнениями между властью, обществом и бизнесом по широкому спектру вопросов общественного и социально-экономического развития;
— содействие в разработке и реализации пилотных проектов, действующих моделей инновационных социальных технологий, направленных на решение проблем общественного развития;
— расширение практики подготовки и проведения совместных социально значимых акций и мероприятий;
— организация и обеспечение образовательно-просветительской деятельности, оказание методической, консультативной и иной помощи территориальным органам исполнительной власти города Москвы, общественным и иным некоммерческим организациям и бизнес-структурам в выстраивании взаимодействия, социального партнерства, осуществлении общественного контроля и экспертной деятельности;
— формирование позитивно наполненного конструктивного информационного пространства между властью, обществом и бизнесом, информационного обмена.

Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 годы выделяет следующие ***механизмы социального партнерства:***

— система межпрофильных и межотраслевых соглашений и договоров;
— постоянно действующие общественные и государственно-общественные советы, городские и окружные собрания общественного и хозяйственного активов, совещания, рабочие и экспертные группы и комиссии;
— конкурсы социально значимых программ, социальный заказ, грантовые программы;
— общественные советы различного функционального назначения при правительстве Москвы, префектурах административных округов города Москвы, управах районов города Москвы;
— Городской общественный консультативный совет по взаимодействию

органов государственной власти города Москвы с негосударственными (неправительственными) некоммерческими организациями города Москвы;
— ежегодный Московский гражданский форум;
— ежегодная городская и окружные ярмарки социальных проектов и программ;
— постоянно действующая биржа социальных проектов и программ общественных и иных некоммерческих организаций на базе системы информационной поддержки общественных и иных некоммерческих организаций в сети Интернет;
— содействие развитию фондов местного сообщества, направленных на финансирование общественных проектов развития территории, формирование социально ответственного бизнеса;
— развитие инфраструктуры межсекторного сотрудничества, укрепление действующих структур, создание новых государственных, общественных и иных некоммерческих профильных организаций. Расширение инфраструктуры местных сообществ.

Концепция раскрывает действующую ***инфраструктуру взаимодействия*** органов исполнительной власти города Москвы с некоммерческими организациями, в которую входят государственные учреждения города Москвы: Дом общественных организаций (Центр по связям с общественными объединениями), Дом детских общественных организаций и их филиалы в административных округах города Москвы.

Отдельные разделы Концепции посвящены ***организационному и финансовому обеспечению ее реализации.***

Ежегодно при формировании проекта бюджета города Москвы предусматривается выделение средств на поддержку общественных социально значимых проектов и программ, развитие общественных организаций, проведение социально значимых мероприятий.

Особое место в Концепции и постановлении правительства Москвы об ее утверждении занимают вопросы ***информационного обеспечения*** социального партнерства.

Пресс-служба мэра и правительства Москвы обязана оказывать содействие в информировании москвичей о деятельности общественных и иных некоммерческих организаций, проводимых по их инициативе и при поддержке правительства Москвы социально значимых мероприятиях.

Введено положение, согласно которому в договорах, заключаемых комитетом по телекоммуникациям и средствам массовой информации города Москвы и префектурами административных округов города Москвы со средствами массовой информации, должны предусматриваться пункты об освещении социально значимых программ, реализуемых общественными

и иными некоммерческими организациями в интересах москвичей, важных гражданских инициатив, развития социального партнерства.

Ряду средств массовой информации предложено создать серии передач, посвященных деятельности негосударственных некоммерческих организаций города Москвы, совместным проектам общества и власти.

Предусмотрена возможность размещения информации о мероприятиях, реализуемых в рамках Концепции, в виде наружной рекламы, с освобождением рекламных фирм, участвующих в реализации Концепции, от оплаты по договору на право размещения средств наружной рекламы в согласованных объемах.

Постановлением Правительства Москвы от 16 января 2007 года № 23-ПП утвержден ***Комплекс мероприятий по развитию взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с участниками благотворительной деятельности в городе Москве на 2007-2008 годы.*** Этот документ включает в себя 154 мероприятия, которые сгруппированы по следующим разделам:

1. Мероприятия по совершенствованию правового регулирования.
2. Мероприятия по совершенствованию существующих и разработке новых форм социального партнерства, взаимного сотрудничества органов исполнительной власти города Москвы и участников благотворительной деятельности.
3. Меры по созданию единой системы учета участников благотворительной деятельности.
4. Мероприятия по организационно-методической поддержке участников благотворительной деятельности, повышению их профессионального уровня, информационному сопровождению благотворительной деятельности.
5. Мероприятия по развитию инфраструктуры взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы, участников благотворительной деятельности, бизнес-сообщества.
6. Мероприятия по повышению активности и социальной ответственности бизнеса, разработка и реализация неэкономических мер стимулирования участия бизнес-структур в благотворительности.
7. Мероприятия по формированию благоприятного общественного мнения москвичей по отношению к благотворительности и участникам благотворительной деятельности.
8. Мероприятия департаментов и комитетов города Москвы.
9. Общественно полезные инициативы благотворительной направленности общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций, реализуемые при поддержке префектур административных округов города Москвы.

10. Перечень городских социально значимых программ (проектов) благотворительной направленности, реализуемых негосударственными некоммерческими организациями, в том числе по результатам конкурсов, проводимых органами исполнительной власти города Москвы.

На проведение перечисленных мероприятий в 2007-2008 годах запланировано выделить из бюджета города Москвы 242,5 млн рублей.

Следует отметить, что упомянутые **Закон** города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» и **Концепция** развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 годы разработаны на базе действовавших ранее Закона города Москвы от 12 апреля 2000 года № 8 «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» и Концепции Московской программы общественного развития до 2005 года.

Концептуальные документы, принятые в других регионах России

Кроме Москвы, концептуальные документы по вопросам социального партнерства есть и в некоторых других регионах России, включая Самарскую и Волгоградскую области. Постановлением губернатора Самарской области от 3 июля 2003 года № 252 была одобрена **Концепция партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества.**

13 июля 2007 года главой администрации Волгоградской области была утверждена **Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти Волгоградской области с негосударственными некоммерческими организациями на 2007-2010 годы,** которая представляет собой упрощенный вариант аналогичной концепции города Москвы.

15 октября 2007 года глава Республики Карелия, председатель Законодательного собрания Республики Карелия, председатель Ассоциации муниципальных образований Карелии, президент Союза промышленников и предпринимателей Республики Карелия, председатель Торгово-промышленной палаты Республики Карелия и представители общественности подписали **Концепцию партнерства органов государственной власти и местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия.**

Одним из первых аналогичных документов на местном уровне стала **Концепция развития некоммерческих организаций, утвержденная решением Тольяттинской городской Думы** от 10 мая 2000 года № 794. В рамках ее реализации решением Думы городского округа Тольятти от 15 мар-

та 2006 года № 380 была утверждена **Городская целевая программа развития некоммерческого сектора через социальное партнерство на территории городского округа Тольятти на 2006-2008 годы.** Оба документа развитие социального партнерства комплексно не рассматривают, уделяя внимание лишь отдельным формам и проектам, поэтому они не интересны для тиражирования.

В Самарской области, как и в Москве, помимо концептуального документа был принят ***план мероприятий:*** постановлением Правительства Самарской области от 13 сентября 2007 года № 196 утверждены мероприятия по развитию институтов гражданского общества в Самарской области на 2008-2010 годы. Документом предусмотрены 35 мероприятий с объемом финансирования 69,9 млн руб. в течение трех лет.

В ряде регионов России, как и в Москве, приняты законы, регулирующие вопросы взаимодействия органов власти с негосударственными некоммерческими организациями. К этим регионам относятся Брянская область, Волгоградская область, Республика Дагестан, Еврейская автономная область, Калининградская область, Краснодарский край, Липецкая область, Оренбургская область, Пермский край, Смоленская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Республика Хакасия, Ярославская область. В нескольких субъектах Российской Федерации, например, в Санкт-Петербурге, такой закон вносился на рассмотрение законодательного органа, но не был принят.

Основная проблема региональных законов о взаимодействии органов власти с негосударственными некоммерческими организациями заключается в их рамочном характере и практически полном отсутствии норм прямого действия. Это значит, что без подзаконных правовых актов эти законы работать не будут, и хорошо, если законы обязывают соответствующие органы государственной власти принимать такие акты.

В большинстве российских регионов в той или иной степени урегулированы такие формы социального партнерства, как выделение бюджетных средств для реализации социально значимых проектов некоммерческих организаций (субсидии, субвенции, гранты) и общественные коллегиальные органы (общественные палаты, общественные советы и другие). Другие формы, даже будучи установленными региональным законом о взаимодействии, могут оставаться нерегламентированными.

Реализация административной реформы и появление в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, подраздела «Развитие институтов гражданского общества» повлекли появление положений, затрагивающих развитие социального партнерства, в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Еще одним видом концептуальных документов, определяющих развитие социального партнерства, помимо специальных нормативных правовых актов об основах взаимодействия органов власти и негосударственных некоммерческих организаций, концепций и положений программ социально-экономического развития территорий, могут быть **целевые программы.**

Целевые программы, направленные на развитие гражданского общества и поддержку деятельности негосударственных некоммерческих организаций, принимались в ряде регионов и муниципальных образований, в том числе в Магаданской, Саратовской, Новгородской, Пензенской областях, Хабаровском крае, Республике Алтай, городах Иркутск, Краснодар и Майкоп. Но ни одна из этих программ не является действительно программным документом, отличающимся системным подходом к решению заявленных проблем.

Программа должна строиться по цепочке: проблемы — цели — задачи — мероприятия — ресурсы. Каждой цели должны соответствовать задачи, каждой задаче — мероприятия. Если после определения потребности в ресурсах возникает понимание, что их нет в необходимом объеме, в программе описывается механизм, в соответствии с которым устанавливается приоритетность финансирования программных мероприятий и делается прогноз последствий недофинансирования.

Общей проблемой многих документов по вопросам взаимодействия органов власти и негосударственных некоммерческих организаций является путаница в понятийном аппарате, например, с понятиями «*некоммерческая организация*» и «*общественная организация*». Иногда эти понятия считаются тождественными, хотя общественная организация — это одна из организационно-правовых форм общественного объединения, а оно, в свою очередь, является формой, в которой, наряду с другими, может быть создана некоммерческая организация. Целый ряд нормативных правовых актов, принятых с 1995 по 2004 годы на региональном и местном уровнях, оперировали только понятиями «общественные объединения» или «общественная организация». Наверняка у авторов большинства этих документов не было цели «отсечь» некоммерческие организации, которые не созданы в форме общественных организаций (например, фонды, некоммерческие партнерства, ассоциации и союзы), от возможностей получения государственной поддержки и участия в деятельности советов и комиссий при органах власти. Но так вышло.

Взаимодействие власти и институтов гражданского общества раньше часто называли социальным партнерством, и в этом также кроется терминологическая проблема. Дело в том, что в трудовом праве социальное партнерство долгое время понималось как система взаимоотношений между

работниками, работодателями и органами власти исключительно по вопросам трудовых отношений. В принятом в 2001 году Трудовом кодексе Российской Федерации появилась статья 23 «Понятие социального партнерства», в которой оно было определено как «система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений». И лишь в 2006 году в Трудовой кодекс были внесены изменения, и название статьи 23 поменялось на «Понятие социального партнерства в сфере труда». За последние несколько лет ряд региональных законов о социальном партнерстве получил в свое название дополнение: «в сфере труда», но проблема с использованием термина «социальное партнерство» сохраняется.

Разное понимание одних и тех же понятий среди представителей власти и общественности создавало и по-прежнему создает множество проблем.

На развитие правовых основ взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций на региональном и местном уровнях в 2008 году серьезное влияние оказал процесс формирования в регионах общественных палат. Возникает впечатление, что общественные палаты в некоторых регионах стали восприниматься властью чуть ли не как единственная и достаточная форма взаимодействия. В течение 2008 года принято много документов по различным вопросам взаимодействия органов власти и общественных палат на региональном уровне, а вот количество документов по вопросам применения других форм взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций за этот период принято в разы меньше. Это опасная тенденция.

Основные положения, требующие закрепления на региональном и местном уровнях

1. Основные понятия, определяющие участников, формы, механизмы взаимодействия.
2. Цели и принципы взаимодействия.
3. Перечень основных форм взаимодействия (должно быть прямое указание на то, что этот перечень не является исчерпывающим).
4. Процедуры взаимодействия по основным формам (закрепляются в документах, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации к формам таких документов, и административных регламентах). Порядок изменения этих процедур.
5. Правовые предписания органам власти осуществлять взаимодействие

в указанных формах (должны быть закреплены права некоммерческих организаций инициировать взаимодействие в определенных формах и соответствующие обязанности органов власти, а также предусмотрены случаи, когда взаимодействие инициируется органами власти).
6. Антикоррупционный механизм, который должен минимизировать использование возможностей взаимодействия в целях, не соответствующих целям взаимодействия, а также препятствовать ограничению доступа к формам взаимодействия одним некоммерческим организациям в интересах других.
7. Случаи, условия и формы участия коммерческих организаций в качестве третьей стороны взаимодействия.

   В число основных форм взаимодействия можно включить:
   1) участие негосударственных некоммерческих организаций в разработке и реализации целевых программ;
   2) предоставление негосударственным некоммерческим организациям субсидий из бюджета;
   3) передача негосударственным некоммерческим организациям государственного (муниципального) имущества региона в безвозмездное пользование;
   4) проведение совместных мероприятий;
   5) заключение договоров и соглашений;
   6) проведение общественной экспертизы;
   7) осуществление общественного контроля;
   8) проведение публичных слушаний;
   9) общественные советы при органах власти;
   10) общественные палаты;
   11) участие представителей негосударственных некоммерческих организаций в работе коллегиальных органов, образуемых органами власти;
   12) рассмотрение обращений негосударственных некоммерческих организаций и предоставление им информации;
   13) предоставление негосударственным некоммерческим организациям налоговых льгот;
   14) поощрение негосударственных некоммерческих организаций, их работников, а также иных физических и юридических лиц, оказывающих поддержку деятельности негосударственных некоммерческих организаций;
   15) поставка негосударственными некоммерческими организациями товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (в том числе выполнение социального заказа).

1 января 2008 года вступил в силу Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Фе-

дерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», который изложил статью 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой в ряде территорий ранее предоставлялись субсидии некоммерческим организациям, в новой редакции. Эта редакция предусматривает, что субсидии могут предоставляться на безвозмездной и безвозвратной основе юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

При этом из бюджета субъекта Российской Федерации субсидии указанным категориям лиц предоставляются в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; из местного бюджета — в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации.

Существует несколько мнений относительно возможностей закрепления форм социального партнерства на региональном и местном уровне. Самое консервативное — это мнение о том, что эти формы могут устанавливаться только на федеральном уровне. Такое утверждение необоснованно, но между тем часто встречается в заключениях юридических подразделений органов власти.

На самом деле форма взаимодействия есть не что иное, как вид юридической классификации действий, основанных на различных нормах публичного права.

Например, согласно пункту 3 статьи 12 и пункту 3 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законами о налогах в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, могут устанавливаться и отменяться налоговые льготы по региональным налогам, основания и порядок их применения. Именно указанные положения налогового законодательства дают основания включить в региональный закон о взаимодействии такую форму, как предоставление негосударственным некоммерческим организациям налоговых льгот. Но устанавливаться эти льготы будут отдельными законами о региональных налогах.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» проект бюджета субъекта Российской Федерации, закон о бюджете субъекта Российской Федерации, годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также о численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания.

Федеральный закон не предписывает, как должно осуществляться официальное опубликование перечисленных сведений и как должны проводиться публичные слушания и что под ними понимается. Это регионы определяют самостоятельно.

Пункт 1 статьи 31 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» допускает наличие различных форм экономической поддержки некоммерческих организаций.

Организационные механизмы взаимодействия НКО, бизнеса и органов власти

1. Долевое финансирование программ поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций. Например, в Саратовской области грантовый фонд областного конкурса социальных и культурных проектов формируется из средств областного бюджета и пожертвований предприятий.
2. Фонды местного сообщества. В рамках таких фондов аккумулируются пожертвования юридических и физических лиц и через прозрачные процедуры выделяются на развитие территорий, в основном, на проекты, инициированные гражданами и их объединениями.
3. Социальные программы бизнеса, в которых представители органов власти и общественности могут выступать экспертами, а некоммерческие организации — исполнителями отдельных мероприятий.
4. Участие представителей бизнеса в работе коллегиальных органов, образуемых органами власти.
5. Участие представителей коммерческих организаций, в том числе обладающих специальными знаниями, в публичных слушаниях, проведении общественной экспертизы и осуществлении общественного контроля.
6. Выделение застройщиками площадей в новостройках в собственность регионов и муниципальных образований, выделившим им земельные

участки для застройки, для передачи этих площадей в пользование негосударственным некоммерческим организациям. Такая норма предусмотрена Законом города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями».

7. Предоставление бизнесом на льготных условиях товаров, работ и услуг для проведения совместных мероприятий власти и некоммерческих организаций, реализации социально значимых программ и проектов.

Помимо закрепления форм участия коммерческих организаций во взаимодействии с органами власти и негосударственными некоммерческими организациями представляется целесообразным развитие механизмов стимулирования этого участия: как экономических (налоговые льготы), так и неэкономических (присвоение почетных званий, награждение наградами, почетными грамотами и благодарностями органов власти, присвоение имен благотворителей программам, организациям, улицам, иным объектам).

Перечень документов, включенных в компакт-диск

1. Закон города Москвы от 12 июля 2006 года № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями»
2. Закон Удмуртской Республики от 11 ноября 2003 года № 49-РЗ «О взаимодействии органов государственной власти Удмуртской Республики с негосударственными некоммерческими организациями»
3. Закон Ульяновской области от 9 июля 2007 года № 93-ЗО «О взаимодействии органов государственной власти Ульяновской области с негосударственными некоммерческими организациями»
4. Концепция партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций (НПО) и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия, подписанная 15 октября 2007 года
5. Постановление Правительства Москвы от 25 июля 2006 года № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 гг.»
6. Проект модельного закона субъекта Российской Федерации о взаимодействии органов государственной власти субъекта Российской Федерации с негосударственными некоммерческими организациями
7. Постановление Правительства Москвы от 16 января 2007 года № 23-ПП «О Комплексе мероприятий по развитию взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с участниками благотворительной деятельности в городе Москве на 2007-2008 гг.»
8. Постановление Правительства Самарской области от 13 сентября 2007 года № 196 «Об утверждении Мероприятий по развитию институтов гражданского общества в Самарской области на 2008-2010 годы»

7.2. КОНЦЕПЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

М.Б. ГОРНЫЙ
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»

В соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2005 года № 2070 создан и действует **Координационный совет по взаимодействию с некоммерческими организациями.** Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах и является коллегиальным консультативным органом при Правительстве Санкт-Петербурга, обеспечивающим участие НКО в решении социальных, культурных и экономических проблем города.

На Совет возложены следующие функции:

- сбор и анализ информации, подготовка аналитических материалов об участии некоммерческих организаций в решении социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга;
- выработка и обсуждение рекомендаций, предложений по решению актуальных социальных, культурных и экономических проблем Санкт-Петербурга с использованием социальных технологий и привлечением ресурсов некоммерческих организаций;
- обсуждение проектов правовых актов по важнейшим социально-экономическим вопросам путем организации эффективного участия в этом процессе некоммерческих организаций;
- подготовка предложений и рекомендаций исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам создания условий для развития некоммерческих организаций и эффективных механизмов взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и некоммерческих организаций;
- выработка совместных рекомендаций по поддержке некоммерческих организаций Санкт-Петербурга со стороны исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- создание условий для повышения эффективности деятельности некоммерческих организаций.

В состав Координационного совета входят лидеры НКО города (21 человек) и представители городской администрации (три человека). Возглавляет Совет вице-губернатор Санкт-Петербурга, организационное

обеспечение осуществляет Комитет по молодежной политике и связям с общественными объединениями (КМПСОО).

Важнейшим достижением Совета можно считать разработку и организацию обсуждения Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 годы.

Концепция взаимодействия органов власти и НКО в Санкт-Петербурге

Работа над Концепцией

Работа над Концепцией продолжалась в течение всего 2007 года и состояла из следующих этапов:

1-й этап — принятие идеи Концепции (межсекторное социальное партнерство) членами рабочей группы, членами Координационного совета, руководством КМПСОО.

2-й этап — разработка Концепции с привлечением всех заинтересованных лиц: лидеров НКО города, ученых, специалистов, представителей органов власти.

3-й этап — обсуждение Концепции общественностью, экспертами и властями города.

4-й этап — принятие Концепции Координационным советом и КМПСОО.

5-й этап — согласование текста Концепции со всеми подразделениями городской администрации, правительством и губернатором.

6-й этап — принятие Концепции правительством города.

На 1-м этапе была образована рабочая группа из членов Координационного совета (пяти представителей НКО, двух работников КМПСОО и двух экспертов — юристов). Прошло два заседания рабочей группы (всего за год — девять заседаний), принята и утверждена решением Координационного совета идеология Концепции. Руководители КМПСОО присутствовали на заседании Координационного совета и согласились с предлагаемой идеей.

На этапе разработки Концепции эксперты обсудили 11 вариантов текста. К участию в разработке были привлечены члены рабочей группы, члены Координационного совета, лидеры НКО города (благотворительных, экологических, правозащитных, социальных и др.), специалисты КМПСОО. Помимо обсуждения на заседании рабочей группы, каждый вариант и поправки к нему вывешивались на сайте центра «Стратегия» и сайтах других организаций, которые представляли члены рабочей группы, а Координационный совет также осуществлял сетевую рассылку.

Важным был 3-й этап — общественное обсуждение. В обсуждении Концепции приняли участие и НКО города, и работники городской администрации, и эксперты из университетов и исследовательских центров. Концепция представлялась на шести семинарах: городских, российских — в Санкт-Петербурге (более 200 участников), Москве (50 участников) и международных (Киев, Стокгольм). Прошли два общественных слушания с участием представителей органов власти, ученых, лидеров городских НКО.

На слушаниях разработчики (и от НКО, и от власти) отвечали на достаточно острые вопросы представителей правозащитных НКО, депутатов Законодательного Собрания. Обсуждение Концепции широко освещали городские СМИ: были показаны четыре телевизионные программы, опубликовано более 15 статей в городских газетах, размещено множество публикаций на лентах новостей в Интернете. Одним словом, город был подготовлен к принятию Концепции общественно-государственного партнерства.

Через восемь месяцев после начала работы Концепция была принята на заседании Координационного совета в присутствии вице-губернатора и председателя КМПСОО, в течение месяца Концепция была одобрена председателем КМПСОО.

Очень важные 5-й и 6-й этапы потребовали больших усилий со стороны КМПСОО. Именно руководство и эксперты этого комитета осуществляли согласование со всеми подразделениями администрации. Достаточно часто поправки комитетов принимались, включались в текст Концепции, в результате, с одной стороны, принятый текст изменялся, но с другой — мы получали союзников в других подразделениях, так как они становились участниками процесса.

Наконец, 12 февраля 2008 года постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 121 Концепция был утверждена.

Идея Концепции и системная проблема, решаемая с ее помощью

Системная проблема, которую призвана решить реализация Концепции, — оптимизация организационно-правовых форм взаимодействия НКО и власти на основе общественно-государственного партнерства (межсекторного социального партнерства). Термин «общественно-государственное партнерство» для данной Концепции является синонимом «межсекторного социального партнерства». Он был предложен юристами из администрации города, чтобы не путать эту организационную форму с социальным партнерством в тред-юнионистском смысле (взаимодействие работника, работодателя и профсоюзов).

Идея Концепции — это идея межсекторного социального партнерства НКО и власти: такого типа их взаимодействия, когда отношения сторон регулируются документами, обязательными для исполнения и определяющими их права, обязанности и ответственность. В этих до-

кументах НКО и представители власти являются равноправными партнерами, НКО получают поддержку от органов власти и участвуют в решении городских проблем.

Логика всего документа предельно ясна: определяются цели и задачи Концепции, принципы, конкретные формы и механизмы взаимодействия и, наконец, приводится план конкретных мероприятий, в рамках описанных принципов, форм и механизмов позволяющий реализовать Концепцию.

Цель и задачи Концепции

Целью Концепции является развитие в Санкт-Петербурге общественно-государственного партнерства (межсекторного социального партнерства) на основе эффективной системы взаимодействия НКО с исполнительными органами государственной власти города.

Достижение цели Концепции обеспечивается решением следующих задач:

- совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства (участие в решении проблем НКО и проблем города);
- совершенствование экономических условий общественно-государственного партнерства (государственная поддержка деятельности НКО);
- информационное обеспечение и популяризация среди жителей Санкт-Петербурга механизмов взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти города.

Приоритетные сферы взаимодействия

Взаимодействие НКО и власти в городе должно происходить во всех сферах и во всех видах деятельности НКО в городе. Это:

- социальная и правовая помощь лицам, нуждающимся в социальной и правовой защите (в том числе беженцам и вынужденным переселенцам, инвалидам, безработным, лицам, нуждающимся в опеке и попечительстве, жертвам насилия);
- повышение правовой культуры общества, защита прав человека;
- охрана здоровья граждан и окружающей природной среды;
- охрана памятников истории и культуры, сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей;
- развитие добровольческих инициатив, направленных на решение социальных проблем жителей Санкт-Петербурга;
- создание условий для становления и развития личности ребенка, осуществления его гражданских прав и свобод;
- становление гражданского общества и демократического правового и социального государства;

- культурное, духовно-нравственное, интеллектуальное и физическое развитие личности;
- развитие образования, науки, культуры, искусства и спорта;
- поддержка и развитие инициативы молодежи.

Формы и механизмы взаимодействия НКО и власти

В данном разделе Концепции[1] детально описываются формы и механизмы, реализующие межсекторное социальное партнерство, в части совершенствования организационно-правовых и экономических условий общественно-государственного партнерства, а также его информационного обеспечения.

1. **Совершенствование организационно-правовых условий развития общественно-государственного партнерства** осуществляется за счет:
   - проведения мероприятий, направленных на повышение правовой культуры руководителей, членов и участников общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - создания и обеспечения работы различных советов и других консультативных и совещательных органов, действующих при исполнительных органах государственной власти города, с участием представителей общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - совершенствования действующих и разработки новых нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие исполнительных органов государственной власти города с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями;
   - создания единого реестра общественных объединений и иных некоммерческих организаций, участвующих в работе советов и других совещательных и консультативных структур при исполнительных органах государственной власти города;
   - совершенствования системы стандартов качества социального обслуживания в городе, в том числе формирования стандартов оказания услуг общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями;
   - организации и обеспечения проведения мониторинга функционирования общественно-государственного партнерства;
   - разработки прогнозов развития общественно-государственного партнерства;
   - разработки и реализации научно-методических и образовательных

[1] Описание форм и механизмов взаимодействия НКО и власти является самой важной частью Концепции.

программ, направленных на повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.

2. **Совершенствование экономических условий общественно-государственного партнерства** осуществляется за счет:
   - проведения мероприятий, направленных на информирование общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций о порядке и формах предоставления социальной поддержки, предусмотренных действующим законодательством;
   - совершенствования механизмов предоставления грантов общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям;
   - проведения мероприятий, направленных на информирование граждан о социальных услугах, оказываемых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями населению на безвозмездной основе;
   - совершенствования условий, направленных на повышение эффективности социально значимой и общественно полезной деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - содействия созданию организаций, осуществляющих поддержку социально значимой и общественно полезной деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.
3. **Информационное обеспечение и популяризация** среди жителей Санкт-Петербурга механизмов взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с институтами гражданского общества осуществляется за счет:
   - анализа состояния и динамики развития общественного сектора Санкт-Петербурга;
   - информационной поддержки исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга социально значимых программ, проектов, акций общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - информирования населения города о функционировании общественно-государственного партнерства, в том числе при реализации социально значимых проектов;
   - содействия в размещении на теле- и радиоканалах в Санкт-Петербурге общественно-публицистических, информационно-просветительских программ, отражающих позитивные процессы развития гражданского общества в городе;

   - издания и распространения информационных бюллетеней, тематической литературы и других источников информации граждан о деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
   - поддержки информационных ресурсов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги жителям Санкт-Петербурга, а также участвующих в деятельности различных советов и других консультативных и совещательных органов при исполнительных органах государственной власти города.

План мероприятий реализации Концепции

Приложением к Концепции служит план по ее реализации на два года (2008-2009 годы) с перечнем мероприятий, сроков их исполнения и ответственных. Ответственными могут быть как подразделения администрации, так и Координационный совет.

Очень важно, что в написании плана мероприятий (в том числе определении сроков и ответственных) принимали участие представители всех подразделений администрации города, что создает необходимые предпосылки эффективной координации их деятельности.

План мероприятий разбивается на два этапа: 2008-2009 годы — разработка и принятие основных нормативных документов, 2010-2011 годы — создание и начало работы организационной структуры и собственно реализация Концепции.

Видение ситуации после окончания действия Концепции

Что должно измениться в случае принятия и реализации данной Концепции? В первую очередь, изменения коснутся сообщества НКО в городе. Нам представляется, что эти изменения будут заключаться в следующем:

- получат массовое развитие (признание и поддержку) организации по месту жительства («соседские организации»), а также тематические сообщества без регистрации;
- расширится участие горожан в благотворительности и волонтерских программах, повысится их уровень доверия к НКО;
- получат дополнительный импульс процессы самоорганизации и саморегулирования НКО;
- расширятся объемы финансовой и иной поддержки деятельности НКО;
- дополнительно повысится уровень популярности, доверия и поддержки горожанами органов государственной власти города, снизятся риски повышения уровня социальной напряженности.

Реализация Концепции

Для реализации Концепции взаимодействия НКО и власти в Санкт-Петербурге необходимо на первом этапе (2008-2009 годы) **разработать, принять и внедрить систему нормативно-правовых актов** города, регулирующих государственную поддержку НКО и формы общественного участия НКО в решении проблем города, то есть реализующих модель общественно-государственного партнерства:

1) методические рекомендации для служащих органов исполнительной власти и НКО по реализации Концепции взаимодействия НКО и органов государственной власти в Санкт-Петербурге;
2) методические рекомендации по созданию и деятельности общественных советов, написанию регламентов таких советов, типовых договоров между органами исполнительной власти и советом;
3) типовые положения об общественных слушаниях и общественной экспертизе;
4) программы обучения (повышения квалификации) руководителей и сотрудников НКО и госслужащих.

Все эти документы разработаны уже после принятия Концепции, а методические рекомендации, типовое положение об общественном совете и программы повышения квалификации по состоянию на ноябрь 2008 года уже приняты и реализуются, что свидетельствует о конструктивном взаимодействии НКО с органами исполнительной власти города.

Методические рекомендации по реализации Концепции для служащих и НКО

В методических рекомендациях представлены:

1. Сведения о третьем секторе в России и Санкт-Петербурге, статистическая информация об НКО Санкт-Петербурга, их формах, деятельности, проблемах и перспективах.
2. Сведения о структуре и функциях органов власти Санкт-Петербурга.
3. Выдержки из нормативно-правовых актов, регулирующих отношения НКО и власти (в сфере государственной поддержки и в сфере общественного участия).
4. Сведения о межсекторном социальном партнерстве (общественно-государственном партнерстве).
5. Постановление правительства города об утверждении Концепции взаимодействия на 2008-2011 годы и плана мероприятий по ее реализации.
6. Рекомендации по разработке и реализации образовательных программ, направленных на повышение квалификации специалистов в сфере НКО, как со стороны власти, так и со стороны НКО, на формирование партнерских отношений.

7. Механизмы общественно-государственного партнерства и рекомендации по их внедрению.

Методические рекомендации по созданию и деятельности НКО и общественных советов

В методических рекомендациях представлены:

1. Информация о порядке регистрации НКО, их отчетности в свете закона № 18-ФЗ от 10.01.06. Российский и городской опыт взаимоотношений с регистрирующим органом и рекомендации по оптимизации таких взаимоотношений.
2. Информация о действующих коалициях НКО, о вхождении НКО в общественные советы при органах власти.
3. Информация об общественных консультативных органах, их назначении, функциях, правах, обязанностях и ответственности (международный опыт), сведения о положительном и отрицательном опыте общественных консультативных органов в России.
4. Типовое положение и типовой регламент общественного совета. В этих документах регулируется порядок формирования общественного совета, его состав, права, обязанности, функции, порядок принятия решений, статус таких решений и др. Данные документы были разработаны членами Координационного совета, экспертами городских НКО в сотрудничестве с Общественным советом Санкт-Петербурга. В городе началась работа по созданию новых общественных советов в административных районах. Сначала предполагается переформировать советы в двух пилотных районах, проследить, как они будут работать (2009 год), а затем сформировать их в остальных районах города (2010-2011 годы).
5. Типовой договор о партнерстве между органом исполнительной власти и общественным советом (в договоре предполагается прописать права, обязанности и ответственность сторон).

Отметим, что все методические рекомендации прошли апробацию на Социальном форуме (октябрь 2008 года) и получили высокую оценку участников (их было больше 1000). В ближайшее время они будут распространены среди НКО и работников администрации города.

Типовые положения об общественных слушаниях и общественной экспертизе

Общественные слушания и общественная экспертиза должны стать основными механизмами общественного участия. При разработке типовых положений учтен успешный опыт центра «Стратегия» по организации и проведению общественных слушаний (в ходе реализации бюджетной и антикоррупционной программ) и общественной экспертизе (в хо-

де реализации антикоррупционной программы), а также опыт петербургской экологической НКО «ЭКОМ» и московской коалиции «Мы, граждане!».

Типовые положения содержат общие сведения об общественных слушаниях, общественной экспертизе, их назначении, стадиях, порядке проведения, результатах и последствиях. Особое внимание уделено статусу решений (рекомендаций) общественных слушаний и общественной экспертизы.

Наконец, эффективность общественно-государственного партнерства во многом зависит от уровня квалификации взаимодействующих сторон. Необходимы программы повышения квалификации, развития кадровых ресурсов исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и НКО для совместного решения широкого спектра социально-экономических проблем города.

В качестве задач такого рода программ можно назвать, прежде всего, содействие разработке и практической реализации перспективных социальных технологий в области общественно-государственного партнерства.

Контактные лица

1. **Немина Валентина Николаевна** — начальник отдела по связям с общественными объединениями Комитета по молодежной политике и связям с общественными объединениями Администрации СПб, nemina@kpmp.gov.spb.ru
2. **Лисовицкий Дмитрий** — доцент Северо-западной академии государственной службы (юридическое оформление всех наших документов) dilitode@mail.ru

ДЛЯ ЗАМЕТОК

АСИ

Автономная некоммерческая организация «Агентство социальной информации»

Агентство социальной информации (АСИ) — одна из ведущих экспертных и информационных организаций в области развития гражданского сектора. АСИ реализует проекты в социальной сфере, способствующие становлению структур гражданского общества, взаимодействию трех секторов и СМИ, продвижению добровольческих инициатив и развитию благотворительности и социальной ответственности бизнеса.

Москва, Миусская пл., д. 6, корп.3
для корреспонденции: 127006 Москва, а/я 58
тел./факс: (495) 250-6276, 250-6845, 250-6143
e-mail: pr@asi.org.ru